Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Groningers boven gas

Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen

3. Feitenreconstructie 2012-2017

De inrichting van het schade en versterkingsproces 2012-2022

	2012	2013	2014	2015	2016	
Schade	**na Huizinge** Recordaantal schademeldingen **september 2012** NAM past schadeprocedure aan	**april 2013** Benoeming Onafhankelijke Raadsman	**augustus 2014** Schadeprotocol NAM	**5 januari 2015** Start CVW	**vanaf 2016** NCG gaat toezicht houden **2 mei 2016** Start Arbiter Bodembeweging	**31 r** Sto sch
Versterking	**16 augustus 2012** Aardbeving Huizinge	**2013** 14 onderzoeken van Kamp, o.a. naar versterking (NAM/Arup) **25 januari 2013** Minister Kamp: preventieve versterking noodzakelijk **april 2013** Benoeming Onafhankelijke Raadsman		**1 mei 2015** Benoeming NCG **december 2015** Meijdamnorm **december 2015** Versterkingsnorm NPR 9998:2015 beschrikbaar	**januari 2016** NCG neemt regie versterking over van NAM, CVW blijft uitvoerder	
Akkoorden rijk-regio			**17 januari 2014** Ondertekening Bestuursakkoord	**9 februari 2015** Aanvullend Bestuursakkoord		





Bestuurders

23-4-2012 tot 5-11-2012 demissionair kabinet

14-3-2 dem

	2012	2013–2016
Kabinet / Minister-president	Rutte I / Rutte	Rutte II / Rutte
Minister van Financiën	De Jager	Dijsselbloem
Minister van Economische Zaken	Verhagen	Kamp *Minister van Economische Zaken*
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Donner / Spies	Plasterk
Commissaris van de Koning	Van den Berg *(tot 1-4-2016)*	

U

Uitvoering:

- **NAM** Nederlandse Aardolie Maatschappij
- **CVW** Centrum Veilig Wonen
- **NCG** Nationaal Coördinator Groningen
- **TCMG** Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen
- **IMG** Instituut Mijnbouwschade Groningen
- **Kabinet**

2017	2018	2019	2020	2021	2022
maart 2017 pzetting adeprotocol	**31 januari 2018** Besluit Mijnbouwschade Groningen **19 maart 2018** Start TCMG, inwerkingtreding Besluit Mijnbouwschade en nieuw schadeprotocol	**1 juli 2019** Stuwmeerregeling	**1 juli 2020** Tijdelijke Wet Groningen, start IMG: fysieke schade en waardedalings-regeling	**17 mei 2021** Inperking effectgebied **15 november 2021** Start regeling immateriële schade **november 2021** Vaste schadever-goedingsregeling	
	29 maart 2018 Kabinetsbesluit gaswinning naar 0, versterking gedeeltelijk op pauze **30 mei 2018** NCG Alders stapt op **29 juni 2018** Mijnraadadvies **22 november 2018** Nieuw plan van aanpak versterking	**11 maart 2019** Besluit versterking gebouwen **september 2019** Oprichting ACVG **16 oktober 2019** Minister BZK wordt verantwoordelijk	**1 januari 2020** NCG wordt uitvoerings-organisatie **14 oktober 2020** Wetsvoorstel Versterken aangeboden aan Tweede Kamer	**11 maart 2021** Tweede Kamer neemt Wetsvoorstel Versterken aan, met amendementen	**10 januari 2022** Verantwoordelijk-heid versterking terug naar EZK
	5 oktober 2018 Ondertekening startdocument NPG	**11 maart 2019** Ondertekening bestuursovereen-komst NPG	**6 november 2020** Ondertekening bestuurlijke afspraken 2020		

2017 tot 26-10-2017 issionair kabinet

15-1-2021 tot 10-1-2022 demissionair kabinet

- Rutte III — Rutte | Rutte IV — Rutte
- Hoekstra | Kaag
- Wiebes *(tot 15-1-2021)* *Minister van Economische Zaken en Klimaat* | van't Wout *(tot 24-5-2-2021)* Blok *(vanaf 25-5-2021)* | Vijlbrief *Staatssecretaris Mijnbouw*
- Ollongren | Bruins Slot
- Paas *(vanaf 18-4-2016)*

Groningers
boven gas

Groningers boven gas

Rapport parlementaire enquêtecommissie
aardgaswinning Groningen

3. Feitenreconstructie 2012-2017

Legenda

Ieder hoofdstuk in dit boek kent dezelfde opbouw.
Na de inleiding komen de volgende onderwerpen aan bod.

- Risico's gaswinning en kennis
- Gasgebouw en gaswinning
- Schade en versterking
- De regio en inwoners
- Bevindingen

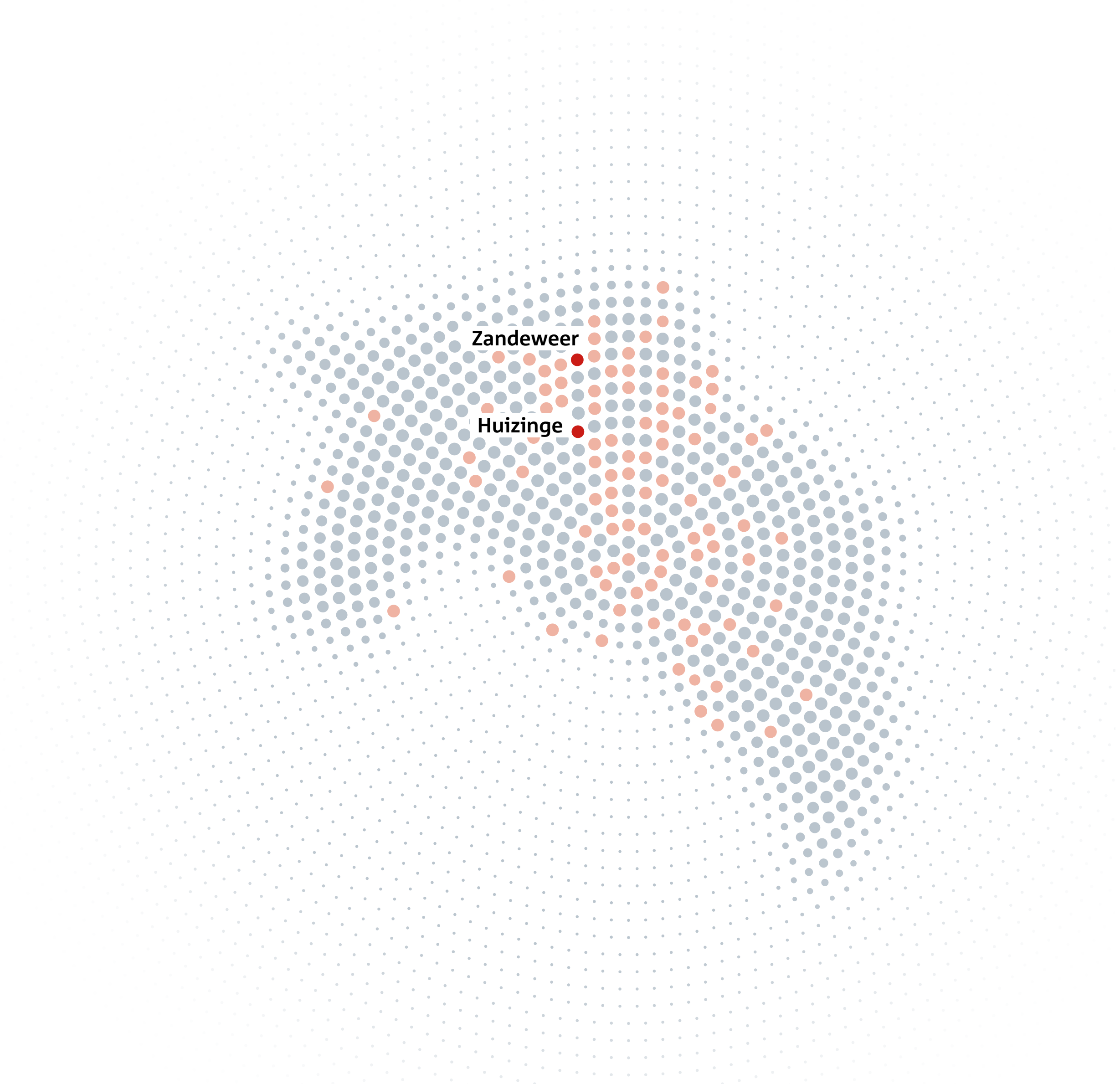
Inhoudsopgave



Rudy Veen, Slochteren



Jan Munneke, Krewerd



Hoofdstuk 4

Van Huizinge tot Zandeweer

Doorpompen ondanks zorgen

(2012-2013)



Een bezorgde inwoner houdt een krantenartikel omhoog tijdens een informatiebijeenkomst in de Boshal in Loppersum over de toenemende risico's van aardgaswinning in Noord-Groningen. (ANP / Remko de Waal)

Bewoner Harrie van Dam uit Loppersum heeft sinds de zware aardbeving van donderdagavond er weer een scheur bij in zijn vrijstaande woning aan de Singelweg. Gistermorgen heeft hij via de website van de NAM een schadeformulier ingevuld. Hij ziet wel wanneer de schade-experts langskomen. De schadedeskundigen wuiven veel zaken weg. "Zij zeggen dat het door ouderdom komt. Bewijs dan maar dat de scheur door de beving is veroorzaakt. Veel mensen melden alniet meer dat ze schade hebben." Oude scheuren, die na de laatste beving zijn gevoegd, springen na een nieuwe aardschok open.

Ook dorpsgenoot Ger Warink wordt er moedeloos van. "Het is een drama, die aardschokken." In 2006 heeft hij zijn pand aan de Lagestraat opgeknapt. "Je kunt niet repareren, alleen oplappen." Ook bij hem is er specie uit de voegen gespat. "Het was een flinke beving. De bomen gingen heen en weer en het terras golfde."

'Beving is gesprek van de dag', Dagblad van het Noorden, 18 augustus 2012.

4.1 Inleiding

Op 15 augustus 2012 trilt de aarde rond Huizinge. Deze beving is een voorbode van de zware beving die de dag erna volgt, op donderdagavond 16 augustus 2012, 22.31 uur. De aardbeving bij Huizinge van 16 augustus 2012 is met een magnitude van 3,6 op de schaal van Richter de zwaarste beving tot dan toe in Groningen. Een schok die enorm wordt gevoeld. Op het moment zelf, maar ook nog lang daarna, zo blijkt uit het relaas van paardenboer Sybrand Nijhoff uit Zijldijk. Zijn monumentale boerderij raakt in 2012 beschadigd. Hetzelfde geldt voor de nieuw gebouwde moderne mestkelder van zijn buren. Zowel Nijhoff als anderen in zijn omgeving belanden in een slepend gevecht om schadevergoeding en erkenning, dat tot de dag van vandaag zijn sporen nalaat.

> *Het leek wel windkracht 10. Dat vergeet ik nooit meer. Windkracht 10. Toen een verschrikkelijke knal en hij rolde weer weg. En dát… dat je dát meemaakt, is verschrikkelijk.*
>
> *Openbaar verhoor Sybrand Nijhoff, 27 juni 2022*

Vijf jaar later blikt de NOS op haar website nog eens terug op deze beving, die zij beschrijft als: '*de aardbeving die Groningen wakker schudde*'.[1] In deze terugblik wordt ook een beeld getoond waarin te zien is hoe tijdens de beving bij Huizinge letterlijk de spullen uit de vakken vallen in een supermarkt in Leermens, in de gemeente Loppersum.[2]

Kort na de beving bij Huizinge organiseert de Groninger Bodem Beweging op 5 september 2012 een bijeenkomst in zalencentrum Vita Nova in Middelstum. Vooral bewoners komen aan het woord. De boodschap aan bezoekers uit 'Den Haag' was duidelijk: *"Wie niets te zeggen heeft, hoeft ook niets te zeggen. Luister slechts naar de verhalen van mensen hier."* Ook excuses worden gemaakt (en niet voor het laatst in het Groningse gasdossier, zo zal later nog blijken). "*Ik ben stil van wat ik vanavond van u te horen heb gekregen. Wij zullen zorgen dat er een goede schadeafhandeling komt en wij zullen ons beleid daarop aanpassen. Ik vind het ontzettend jammer dat we nu pas, na deze laatste bevingen, ons beleid aanpassen en daarvoor bied ik mijn excuses aan"*, zo sprak een NAM-manager in Middelstum.[3]

Opvallend genoeg krijgt deze Groningse aardbeving, de zwaarste die zich tot het moment van schrijven van dit rapport heeft voorgedaan, aanvankelijk maar beperkte aandacht. In dagbladen wordt een beving van deze zwaarte nog niet direct als een landelijk probleem ervaren. Bij de Tweede Kamerverkiezingen die volgen in september 2012, is aardbevingsproblematiek ook geen thema, in de formatie van het kabinet-Rutte II evenmin. De aardbeving leidt ook niet direct tot debat in de Tweede Kamer. Wel stellen de Kamerleden Tjeerd van Dekken en Sjoera Dikkers (beiden PvdA) de dag na de beving schriftelijke vragen aan de minister van

1 NOS (16 augustus 2017).
2 RTV Noord (27 augustus 2012).
3 Het Parool (5 september 2012).

Economische Zaken, Landbouw en Innovatie Maxime Verhagen.[4] Op de vraag of de minister weet dat er al vele jaren aardschokken in (Noord) Groningen voorkomen, antwoordt deze: "*Ja. Door de gaswinning in Noordoost-Nederland vinden regelmatig aardbevingen plaats. In deze regio worden ongeveer 40 aardbevingen per jaar door het KNMI geregistreerd, waarvan er ongeveer 5 door de bevolking gevoeld worden*."

De minister wordt ook gevraagd of hij de mening deelt dat het beter zou zijn wanneer niet een getroffen eigenaar moet aantonen dat ontstane schade door aardbevingen komt, maar andersom. Dus dat de mijnbouwmaatschappij moet aantonen dat het niet door mijnbouwactiviteiten komt (de zogeheten omgekeerde bewijslast). Deze vraag wordt door de minister niet beantwoord. Hij volstaat met een beschrijving van de bestaande procedure en waagt zich niet aan een standpunt in dit langlopende, netelige vraagstuk.

Niettemin blijkt deze aardbeving toch een kantelpunt te worden. Het grote aantal schademeldingen dat na de beving bij Huizinge volgt, speelt daarbij een rol. Maar vooral ook de kracht van de beving, en de onrust en angst die deze stevige aardbeving veroorzaakt. De inleiding op het vorige hoofdstuk bevatte een citaat van burgemeester Albert Rodenboog van Loppersum, die in 2008 in het Dagblad van het Noorden zei: "*Als we het zouden kunnen stoppen, zouden we het doen. Maar ja, er wordt nou eenmaal gas gewonnen.*"[5] Deze enigszins berustende houding bij de burgemeester verandert en hij zal zich – zoals vele Groningers – 'na Huizinge' minder mild uitlaten over aardbevingen en de wijze waarop de NAM de schade afhandelt. Maar ook in Den Haag zet de beving van 2012 bij Huizinge een discussie in gang over veiligheid en over veilige niveaus van de Groningse gaswinning.

Deze ommekeer start bij toezichthouder SodM, voor wie de angst en onrust in Loppersum en omstreken reden is voor het uitbrengen van een ongevraagd advies. Enkele medewerkers met technische kennis van seismiciteit stellen kort na de aardbeving een rapport op. Ondanks aanvankelijke weerstand en scepsis bij kennisinstituten, het ministerie en exploitant NAM komt hierdoor het thema 'verlaging van de gaswinning' voor het eerst voorzichtig, maar permanent op de politieke agenda.

Op 25 januari 2013 stuurt minister Kamp van Economische Zaken de Tweede Kamer een brief die als volgt begint: "*Hierbij informeer ik uw Kamer over nieuwe inzichten met betrekking tot de effecten van de gaswinning uit het Groningenveld en de relatie met aardbevingen in de provincie Groningen*."[6] Bij deze brief voegt de minister een rapport van het KNMI, een rapport en een advies van toezichthouder SodM en een brief van de NAM. Voor deze brief wordt een aparte nieuw Kamerstukreeks gestart: nummer 33 529, met als titel *Gaswinning Groningenveld*. De brief wordt dus 33 529, volgnummer 1. In april 2022 zal de staatssecretaris Mijnbouw, Vijlbrief, in Kamerstukreeks 33 529 volgnummer 1.000 aan de Tweede Kamer sturen.

4 Aanhangsel Handelingen II, 2012/13, nr. 71.
5 Brouwer, M. (31 oktober 2008).
6 Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 1.

Leeswijzer hoofdstuk 4 (2012-2013)
Dit hoofdstuk beschrijft de zeven maanden na de aardbeving bij Huizinge op 16 augustus 2012. Paragraaf 4.2 gaat dieper in op de aardbeving en de gevolgen voor de inschatting van de risico's van de gaswinning. Ook de discussies tussen de verschillende betrokken partijen, van toezichthouder SodM tot het KNMI en het ministerie van Economische Zaken, komt uitgebreid aan bod.

Paragraaf 4.3 laat de reactie op de aardbeving van de partijen in het gasgebouw zien en reconstrueert waarom GasTerra onverminderd inzet op de verkoop van zoveel mogelijk Groningengas, terwijl de toezichthouder adviseert op de gaswinning te verlagen. Ook de discussies over de mogelijkheden om de productie te beperken, komt aan de orde.

Paragraaf 4.4 gaat over de schadeafhandeling en hoe deze veranderde in deze periode. Ook het prille begin van de versterkingsaanpak komt aan de orde. Paragraaf 4.5 beschrijft de reacties op de aardbevingen in Groningen, zowel op de aardbeving bij Huizinge als op het advies van toezichthouder SodM in januari 2013.

4.2 Risico's gaswinning en kennis: gaswinning wordt veiligheidsvraagstuk

Op 16 augustus 2012 vindt bij Huizinge een aardbeving plaats met een magnitude van 3,6 op de schaal van Richter. Deze aardbeving leidt door toedoen van relatieve buitenstaanders tot een kanteling in het heersende denken over de seismische risico's van de Groningse gaswinning.

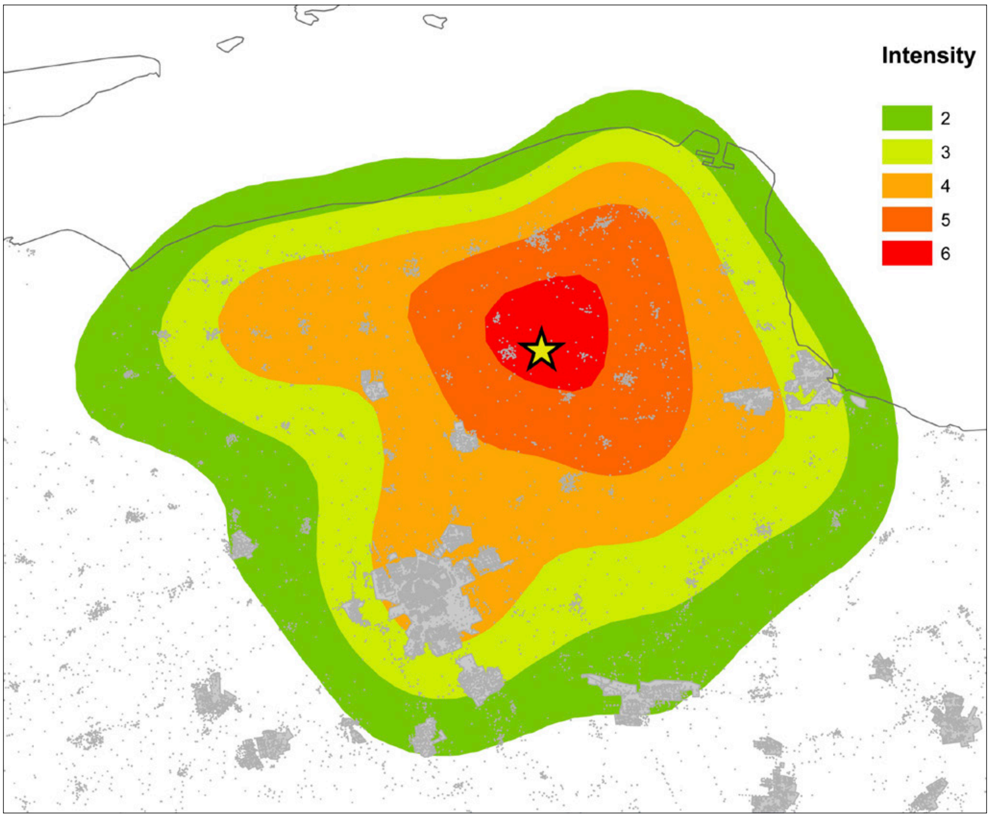
4.2.1 Aardbeving met magnitude 3,6 bij Huizinge is de zwaarste aardbeving tot nu toe

De aardbeving bij Huizinge van 16 augustus 2012 gaat – tot het moment van schrijven van dit rapport – de geschiedenisboeken in als de zwaarste aardbeving ooit gemeten in Groningen. De aardbeving heeft een kracht van 3,6 op de schaal van Richter en een maximaal gemeten grondversnelling van 0,1g.[7] Daarmee is de grondversnelling van de beving vergelijkbaar met de aardbeving van Roermond in 1992, die een magnitude van 5,8 op de schaal van Richter had.

Figuur 4.1 laat zien hoe hevig de aardbeving voelbaar was op verschillende plaatsen in de provincie Groningen. Met een intensiteit van soms zelfs categorie 6 (VI) op de Europese Macroseismische Schaal (EMS) heeft de beving grote impact, met een recordaantal schade-meldingen als gevolg. Het KNMI omschrijft de impact van een aardbeving met een dergelijke intensiteit als volgt: *"Felt by everyone indoors and by many to most outdoors. Many people in buildings are frightened and run outdoors. Objects on walls fall. Slight damage to buildings; for example: fine cracks in plaster and small pieces of plaster fall."*[8]

7 De grondversnelling is 0,0868g en wordt door het KNMI afgerond op 0,1g. Bron: KNMI. Schriftelijke toelichting over de maximale magnitude, grondversnellingen en grondsnelheden van aardbevingen in Noord-Nederland in vergelijking met aardbevingen in andere regio's van Nederland en/of het buitenland, 15 juni 2022.

8 Dost & Kraaijpoel (2013), p. 18.



Figuur 4.1 Intensiteit van de aardbeving bij Huizinge van 16 augustus 2012

Bron: Dost & Kraaijpoel, 2013. De kleuren geven de intensiteit volgens de EMS-schaal weer.

4.2.2 SodM start eigen analyse

Enkele weken na de beving bij Huizinge, op 5 september 2012, organiseert de Groninger Bodem Beweging een bijeenkomst in zalencentrum Vita Nota in Middelstum. Het wordt een emotionele bijeenkomst, waarbij vooral bewoners aan het woord komen die vertellen over hun ervaringen.

Bij de bijeenkomst is ook Hans Roest, inspecteur van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), aanwezig. De impact van de beving, en vooral de bezorgdheid van de bewoners, worden volgens hem duidelijk en zeer voelbaar tijdens deze bijeenkomst. *"Dan heb ik het niet meer over getallen – 3,5 of 3,6 in dit geval – maar over de angst die ik zag bij de mensen en hun bezorgdheid over de veiligheid van de leefomgeving. Dat was zó duidelijk. Het was zó belangrijk ook",* zo verklaart Roest tegenover de parlementaire enquêtecommissie.

Tijdens de bijeenkomst komt de vraag op tafel: "*Wie zorgt er hier eigenlijk voor onze veiligheid*?". Roest ervaart deze vraag als een duidelijke oproep aan de toezichthouder en brengt het signaal over binnen de organisatie.[9]

> *'Wie zorgt er nou voor onze veiligheid?' Ik dacht: dat is gewoon onze taak, het is ónze taak om dat te doen.*
>
> *Openbaar verhoor Hans Roest, 28 juni 2022*

Niet lang daarna willen medewerkers van SodM enkele statistische analyses van de aardbevingen in Groningen gaan uitvoeren. Dat is een ongebruikelijke stap. De toezichthouder verricht normaal gesproken zelf geen onderzoek. Dat is aan de mijnbouwondernemingen. Bovendien vaart de toezichthouder waar het gaat om seismologische kennis tot dan toe vooral op het KNMI.[10]

Toch starten twee inspecteurs van SodM, Annemarie Muntendam-Bos en Hans de Waal, na goedkeuring van de inspecteur-generaal, in september met een eigen data-analyse van de seismiciteit in Groningen. Dat er op dat moment inspecteurs werkzaam zijn met kennis van seismologie en bodembeweging, berust op toeval, zo is in hoofdstuk 3 al beschreven. Muntendam-Bos en De Waal zijn aangenomen vanwege hun geofysische en geomechanische achtergrond, maar hebben ook een achtergrond in de kennisgebieden seismiciteit, gesteenten en bodembeweging, zo verklaart inspecteur-generaal Jan de Jong in zijn openbaar verhoor. SodM is geen expert op het gebied van seismiciteit, '*althans, dat werden we niet geacht te zijn*', stelt De Jong. Maar toch ziet hij het doen van nader onderzoek bijna als een *'morele verplichting'*.[11]

De meer aangewezen partijen voor een dergelijk onderzoek, het KNMI en TNO, hebben dan al te kennen gegeven op dat moment geen tijd en capaciteit te hebben om meteen met een dergelijk onderzoek te starten.[12] *"We hebben met verschillende instanties gesproken"*, verklaart Muntendam-Bos tijdens haar openbaar verhoor. *"We hebben toen ook TNO gevraagd om dat actief op zich te nemen, maar daar was eigenlijk het antwoord dat ze een capaciteitsprobleem hadden en het niet konden oppikken. Toen hebben we nader overleg gehad met mijn toenmalige baas, Jan van Herk, en de IGM [Inspecteur-generaal der Mijnen, red.], Jan de Jong. Toen hebben we eigenlijk toestemming gevraagd: ik weet wat we moeten doen; mogen we dan zelf gaan kijken? Want het is niet iets wat wij standaard doen, zelf onderzoek doen. Maar in dit geval, omdat TNO het niet voor ons kon doen en NAM en KNMI dit niet echt proactief aan het oppakken lijken te zijn, mogen we dan toch zelf hier verkennend wat naar kijken? Daar was het antwoord toen ja op en toen ben ik aan de slag gegaan."*[13]

9 Verslag openbaar verhoor van de heer Roest, 28 juni 2022.
10 Verslag openbaar verhoor van de heer Roest, 28 juni 2022.
11 Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.
12 Verslagen openbare verhoren van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022; de heer Dost, 30 augustus 2022; mevrouw Muntendam-Bos, 29 augustus 2022.
13 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Muntendam-Bos, 29 augustus 2022.

In wetenschappelijke kringen is dan al enige tijd discussie over de wijze waarop de mogelijke maximale magnitude van aardbevingen in Groningen wordt bepaald. De constatering dat de beving van 16 augustus 2012 bij Huizinge, met een magnitude van 3,6, de tot dan toe aangenomen maximale magnitude van 3,9 zo dicht nadert, veel schade heeft veroorzaakt en bovendien door bewoners als zwaarder en langer werd ervaren, is voor de inspecteurs van SodM reden om zelf dieper in de materie te duiken.[14]

> *Dat verhaal over die 3,9 en geen schade, dat was duidelijk door de mand gevallen.*
>
> *Openbaar verhoor Jan de Jong, 30 augustus 2022*

In tegenstelling tot wat er is gedaan in eerdere onderzoeken van het KNMI, richten Muntendam-Bos en De Waal zich uitsluitend op de beschikbare data van aardbevingen in, en productie uit het Groningenveld, en niet op data van alle gasvelden van heel Noord-Nederland bij elkaar. Een tweede verschil in benadering is dat SodM meeneemt dat het aantal bevingen in de tijd niet constant is. Waar in de modellen van het KNMI wordt aangenomen dat er sprake is van een stationair proces – een constant aantal bevingen per jaar – ziet SodM op basis van de seismische data namelijk dat die aanname voor het Groningenveld helemaal niet opgaat.

Al binnen enkele weken komt SodM op basis van een statistische analyse tot de voorlopige conclusie dat er een correlatie is tussen de gasproductie en productiesnelheden enerzijds, en de bevingen in Groningen anderzijds, en dat het niet mogelijk is om een maximale magnitude te bepalen. De aangenomen maximale magnitude van 3,9 op de schaal van Richter komt daarmee volgens Muntendam-Bos en De Waal ter discussie te staan.

Dat het in zo'n korte tijd lukt om tot een heel ander inzicht te komen, komt vooral omdat SodM de gebruikte aannames in de voorspellingen over geïnduceerde seismiciteit ter discussie stelt, aldus Muntendam-Bos in haar openbaar verhoor. *"De analyses zijn in zichzelf niet heel ingewikkeld, dus die kun je vrij vlot doen, zeker als je in de materie zit. Alleen, de uitgangspunten werden altijd als vast genomen en als je die gaat veranderen en dan loslaat, dan kun je opeens heel snel tot andere conclusies komen."*[15]

> *We zagen gewoon dat er een aantal aannames in de analyse zaten die eigenlijk niet juist zijn. [...] Daardoor kwamen we al heel snel tot de conclusie dat je, als je dat zo doet, helemaal niet mág concluderen dat er een maximale magnitude is, en dat je helemaal niet kúnt concluderen dat het niet afhankelijk zou zijn van de productiesnelheid en dat soort zaken.*
>
> *Openbaar verhoor Hans de Waal, 28 juni 2022*

14 Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.
15 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Muntendam-Bos, 29 augustus 2022.

De inspecteurs beseffen dat de constatering dat het niet mogelijk is om de maximale magnitude te bepalen, grote consequenties kan hebben voor het risicobeeld. Als deze conclusie juist is, dan blijft het risico niet beperkt tot (lichte) schade aan gebouwen, maar behoort ook zware schade of mogelijk zelfs instorting van gebouwen tot het risico van de gaswinning. *"Dat betekende ook dat als die 3,9 niet meer geldt, je opeens een heel ander veiligheidsrisicoprofiel hebt, want je hebt niet meer dat je alleen maar lichte schade kan krijgen, maar opeens is er echt een veiligheidsrisico"*, verklaart Muntendam-Bos. *"Want als een beving boven magnitude 4 kan gebeuren, dan kunnen er schoorstenen en gevels naar beneden komen en kunnen er zelfs huizen instorten. Daarmee heb je ook een overlijdensrisicogevaar, dat er eerder niet verondersteld werd te zijn."*[16]

> *We realiseerden ons meteen dat daarmee het veiligheidsprofiel inderdaad heel anders wordt en dat de inwoners van Groningen altijd aan een heel ander risico blootgesteld worden dan tot nu toe altijd gedacht.*
>
> *Openbaar verhoor Annemarie Muntendam-Bos, 29 augustus 2022*

16 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Muntendam-Bos, 29 augustus 2022.

Tekstkader 4.1 Is ondergrond Groningenveld wel stationair?

Over de vraag of de ondergrond van het Groningenveld nu wel of niet stationair is, bestaat al sinds 2004 twijfel. Dit zeggen het KNMI en andere partijen daarover:

2004
In 2004 is de aanname van het KNMI bij het voorspellen van de maximale magnitude dat de seismiciteit (het aantal aardbevingen en de kracht van de aardbeving) 'stationair' is. Dit betekent dat er sprake is van een constant aantal aardbevingen per jaar. Maar het KNMI noemt deze aanname zelf al een overduidelijke versimpeling. Zo vindt de eerste aardbeving soms pas twintig jaar na de start van de gaswinning plaats. Naarmate de druk in het gasveld door de gaswinning steeds verder daalt, neemt ook het aantal aardbevingen toe. Daar zit dus fluctuatie in. Met andere woorden: geïnduceerde seismiciteit is waarschijnlijk niet stationair. Het KNMI slaagt er op dat moment nog niet in om het gedrag van de Groningse ondergrond in een rekenmodel te vangen.[17]

2006
In een wetenschappelijk artikel uit 2006 – gebaseerd op de studie uit 2004 – gaat het KNMI er nog steeds van uit dat sprake is van een stationaire situatie. In de woorden van het KNMI: *"Further, we assume that the seismicity is uniformly distributed over the surface projection of the gas field and that it has a stationary rate during the production phase."* Een alternatief model is nog steeds niet voorhanden: *"Unfortunately, so far all efforts to relate the occurrence of seismicity to the production rate or level have not provided an alternative consistent model."*[18]

2009
Tijdens het onderzoek naar gebouwschade van aardbevingen merkt de klankbordgroep op dat het aantal aardbevingen in Groningen toeneemt. *"De klankbordgroep uitte haar ongenoegen dat het KNMI vasthield aan de conventionele statistische berekening van de maximale magnitude. Volgens de klankbordgroep was de situatie in het Groningenveld niet stationair (toename in aantal en zwaarte)."* Seismoloog Dost van het KNMI legt de klankbordgroep uit dat het aantal aardbevingen van jaar tot jaar en van gebied tot gebied fluctueert. Maar, benadrukt hij: *"Over het geheel is het op dit moment vrij constant."*[19]

2011
Het gebouwschadeonderzoek uit 2011 van Deltares kan geen uitspraken doen over het gedrag van de ondergrond in Groningen. "*De verdeling van aardbevingen*

17 Eck, van et al. (2004), p. 15.
18 Eck, van et al. (2006).
19 Commissie Bodemdaling. Verslag bijeenkomst onderzoek gebouwenschade, 20 maart 2009; KNMI. Een chronologisch overzicht (tijdlijn) van wat in hoofdlijnen is gebeurd met betrekking tot ontstaan, ontdekken en monitoren van aardbevingsrisico's als gevolg van de aardgaswinning in Groningen, 8 april 2021.

over het Groningenveld lijkt samen te vallen met de belangrijkste breuken aan de top van het gasveld [...] en is ongelijk verdeeld over het gehele veld. In de tijd is tevens de frequentie van aardbevingen in het Groningenveld toegenomen. Het is onduidelijk of er een stationair situatie is opgetreden. Een verklaring hiervoor ontbreekt nog, zodat een inschatting van het toekomstige verloop en de ruimtelijke verdeling van de aardbevingsfrequentie nog niet gegeven kan worden."[20]

2012
In november 2012 publiceert het KNMI een update van de seismische risico's, op basis van de aardbevingen tot en met 2010. Het KNMI gaat in de voorspelling nog steeds uit van een stationair proces. Wel ziet het KNMI een toename in seismische energie. In de woorden van het KNMI: *"The hazard analysis assumes that the seismicity rate is a stationary process. We do see, however, from the cumulative seismic energy a change in character over time and it its effect will be taken into account in future studies."*

2013
Na de aardbeving in Huizinge in augustus 2012 maakt het KNMI opnieuw een analyse van de seismiciteit in Groningen. In een zogeheten *'position statement'* bij het onderzoek van toezichthouder SodM verklaart het KNMI dat de seismiciteit in het Groningenveld toch niet-stationair is. In de woorden van het KNMI: *"We conclude that: The seismicity rate of the Groningen field has been increasing significantly since the onset of seismicity; The seismicity of the Groningen field has not been stationary over time [...]."* Het is volgens het KNMI niet mogelijk om een maximale magnitude te berekenen.

Begrip 'stationair' kan tot verwarring leiden
Hoewel het KNMI in de rapporten vrij duidelijk is over de betekenis van het begrip 'stationair', wordt de term in het debat soms anders uitgelegd, verklaart Jan van Elk van de NAM. *"Ik denk dat er over het woord "stationair" wat verwarring is. Aan de ene kant heb je stationair in de zin dat iets verandert over tijd. Dan zijn de aardbevingen in Groningen duidelijk niet stationair, want we hadden eerst geen aardbevingen, daarna kwamen er begin jaren negentig enkele aardbevingen en nam het toe. [...] Maar ik denk dat sommige sprekers die het woord "stationair" hebben gebruikt, dat in een andere zin hebben gedaan. Je hebt namelijk een verhouding tussen de aardbeving in een kleine magnitudeklasse en een grotere magnitudeklasse. Dat wordt vaak aangeduid met de Gutenberg-Richterrelatie. Die verhouding tussen kleine aardbevingen en grotere aardbevingen is over de loop van het veld niet veel veranderd, en die was dus stationair."*[21]

20 Lange, de et al. (2011).
21 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Elk, 7 september 2022.

Nieuwe analyses leiden tot discussies tussen onderzoekers
Vanwege de grote implicaties van hun onderzoek en de vele onzekerheden bij het voorspellen van aardbevingen organiseren Muntendam-Bos en De Waal tussen september 2012 en januari 2013 diverse bijeenkomsten en workshops met experts van de NAM, Shell, het KNMI, TNO en EBN om over hun bevindingen te spreken. De SodM-inspecteurs organiseren deze bijeenkomsten ook omdat ze hun bevindingen eerst bij anderen willen verifiëren voordat ze alarm slaan, verklaart Muntendam-Bos tijdens haar openbaar verhoor. *"Het belangrijkste doel voor ons was eigenlijk: "Maken wij ergens een fout, doen wij iets verkeerd? Zeg ons alsjeblieft dat er ergens iets niet klopt, zodat dit niet waar is." Dat was eigenlijk ons uitgangspunt, want we hebben liever dat wij ergens een fout gemaakt hadden waardoor deze conclusie dat er geen maximum was en we dus een veiligheidsrisico hadden in Groningen, niet waar zou zijn en we er verder niks mee hoefden, dan dat het wel standhield, waarbij je dus opeens met een spagaat zit tussen: wanneer ga je hiermee naar buiten en wanneer is dit iets waar je echt actief actie op moet ondernemen?"*[22]

Op 11 september 2012 vindt een eerste gesprek plaats tussen SodM en het KNMI. Een tweede sessie, waarbij ook TNO vertegenwoordigd is, volgt op 21 september 2012. In deze sessies wordt onder meer gesproken over de vraag of er wel of niet sprake is van een stationair proces, oftewel een constant aantal aardbevingen per jaar. SodM wijst op de toename van het aantal bevingen, ook het aantal zwaardere bevingen, in de afgelopen jaren. Ook wijst SodM op een mogelijke relatie tussen de productiesnelheid en de snelheid van drukdaling in het gasreservoir, zo blijkt uit het verslag van de bijeenkomst van 11 september 2012.

Het KNMI geeft aan dat de seismologie uitgaat van een stationair proces. In het verslag wordt opgetekend: "*In de seismologie is normaalgesproken het uitgangspunt dat een stationair proces optreedt. [...] KNMI vindt dat het moeilijk hard te maken is dat er nu meer bevingen komen met een grotere magnitude. KNMI stelt dat grotere bevingen zoals die nu optreden nog in het huidige beeld passen. KNMI stelt wel dat het energieplaatje, zoals gepubliceerd in de seismisch hazard analyse, een duidelijke knik geeft [de seismische energie is de energie die vrijkomt bij aardbevingen, red.]. Zie draft Seismische hazard analyse van 2010. Geconcludeerd wordt dat het ook niet uit te sluiten is dat de frequentie van grotere bevingen wel toeneemt. Dat lijkt SodM de juiste basis voor de strategie van het management van het seismisch risico.*"

De 'seismische hazard analyse van 2010' waar het verslag naar verwijst, is een KNMI-studie naar de aardbevingsrisico's op basis van alle geïnduceerde aardbevingen tot en met 2010. Deze studie is in 2011 uitgevoerd en daarna voorgelegd aan de leden van het Technisch Platform Aardbevingen, een samenwerkingsverband van olie- en gasbedrijven en kennisinstituten. Omdat het commentaar van sommige leden lang op zich laat wachten, is het rapport bij de aardbeving van Huizinge in augustus 2012 nog niet gepubliceerd (zie tekstkader 4.2).

KNMI en SodM spreken af om na te denken over mogelijkheden voor nader onderzoek. Een verdere discussie over de invloed van de nieuwste data van de aardbevingen, het

22 Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.

risicomanagement van de gaswinning en het plan van gasproductie staat voor een volgende bijeenkomst op de agenda.[23]

Het tweede overleg tussen KNMI en SodM vindt op 21 september 2012 plaats. TNO is ook aanwezig. Het KNMI deelt mee dat de magnitude van de aardbeving van Huizinge is vastgesteld op 3,6 in plaats van de eerder berekende 3,4. Dit komt omdat de magnitude eerst is berekend op basis van de maximale beweging van de grond op een lokaal meetpunt, en later op basis van de volledige grondbeweging (de moment magnitude). Bij eerdere aardbevingen waren deze waardes – op een enkele uitzondering na – hetzelfde.

Volgens het KNMI past de beving van Huizinge, met een kracht van 3,6, in het model dat gebruikt wordt om aardbevingen te voorspellen, het Gutenberg-Richtermodel. Wel gaat de frequentie van aardbevingen (*rate* in jargon) omhoog bij een toenemende gasproductie. Dit betekent dat er geen sprake is van een stationair proces. Dit heeft het KNMI al vastgesteld in de eerdergenoemde update van het seismisch risico op basis van de aardbevingen tot en met 2010 (zie tekstkader 4.2). *"De kernvraag is of alleen de film sneller wordt afgespeeld of dat ook de grootte van de 'events' toeneemt",* aldus het verslag (onduidelijk is wie dit zegt). *"Een hypothese daarvoor zou kunnen zijn dat er bij snelle productie relatief weinig tijd is voor a-seismische relaxatie."* Bij 'a-seismische relaxatie' vloeit een deel van de opgebouwde spanning in de ondergrond weg. Dit kan een aardbeving voorkomen (een aardbeving ontstaat als een breuk de opgebouwde spanning niet meer kan weerstaan, zie paragraaf 1.2.3 in hoofdstuk 1).

Het KNMI laat SodM en TNO ook weten dat de analyse van de aardbevingen tot en met *2010 'binnenkort ongewijzigd uitkomt'.* Daarnaast maakt het instituut een rapportage van de aardbeving in Huizinge van 16 augustus 2012. Dit rapport gaat ook in op het effect van de aardbevingen in 2011 en 2012 op het seismische risico in Noord-Nederland. *"De gegevens van Groningen zullen daarbij als aparte dataset geanalyseerd worden",* aldus het verslag. *"Het is nu al bekend dat de hoeveelheid energie verder toeneemt (exponentieel?). Bij het Gutenberg-Richtermodel van KNMI wordt de maximale magnitude echter nauwelijks beïnvloed. De vraag is of voor Groningen niet overgegaan moet worden op een ander model, dat recht doet aan het niet-stationaire gedrag. Dan zullen andere conclusies t.a.v. frequentie en max. magnitude mogelijk zijn. Vraag is hoe daar mee omgegaan moet/kan worden."*[24]

Het Gutenberg-Richtermodel beschrijft de verhouding tussen het (jaarlijks) aantal aardbevingen en de magnitude van de bevingen (zie ook tekstkader 2.5 in hoofdstuk 2). Van dit model bestaan verschillende versies. De vraag die tijdens de bijeenkomst van SodM, KNMI en TNO wordt opgeworpen, is of er voor het Groningenveld niet overgegaan moet worden op een andere vorm van het Gutenberg-Richtermodel, dat meer recht doet aan het niet-stationaire gedrag van het gasveld. Dat zou tot andere conclusies kunnen leiden over de frequentie en maximale magnitude.

23 SodM. Verslag van een overleg tussen SodM en KNMI, 11 september 2012.
24 SodM. Verslag van een informeel overleg tussen SodM, KNMI en TNO, 21 september 2012.

Tekstkader 4.2 KNMI in november 2012: de maximale magnitude is stabiel

In november 2012 brengt het KNMI het *Status rapport 2010* uit, waarin een analyse staat van de seismiciteit in Noord-Nederland. Het rapport is in 2011 geschreven en is daarna aan de leden van het Technisch Platform Aardbevingen voorgelegd (het samenwerkingsverband van olie- en gasbedrijven en kennisinstituten). Omdat het commentaar van sommige leden lang op zich laat wachten, is het rapport bij de aardbeving van Huizinge in augustus 2012 nog niet gepubliceerd.

"Toen Huizinge kwam, dacht ik: dat moet gewoon zo snel mogelijk openbaar, met de tekst van juli 20212", verklaart seismoloog Bernard Dost, een van de vier auteurs, in zijn openbaar verhoor. *"Als we moesten wachten op de laatste mensen die er toch nog iets over wilden zeggen, dan was het op een gegeven moment helemaal niet meer relevant."*[25] Het rapport dat het KNMI in november publiceert, is dus na juli 2012 niet meer aangepast.

In het rapport analyseert het KNMI de data van aardbevingen in de periode 1986-2010. De onderzoekers hebben daardoor meer dan twee keer zoveel data over aardbevingen als bij de vorige analyse, uit 2006 (die was gebaseerd op de aardbevingen in de periode 1986-2003).
In tegenstelling tot in eerdere rapporten, maakt het KNMI in dit rapport voor het eerst een aparte analyse van het Groningenveld. Hieruit blijkt dat het Groningenveld zich anders gedraagt dan de andere gasvelden. Zo neemt vooral het aantal kleine aardbevingen, kleiner dan magnitude 1,5, toe.

In het rapport formuleert het KNMI deze bevinding als volgt: *"Since 2003 the Groningen field dominates in activity, with an increase in mainly smaller magnitude (M <1.5) events. This behaviour is reflected in the calculation of the Gutenberg-Richter parameter b, which shows a significant difference between the Groningen field (b=1.0) and the other fields (b=0.6). Other parameters of importance to hazard calculations did not change significantly."* Gutenberg-Richter is het model dat gebruikt wordt om aardbevingen te voorspellen. De parameter b geeft het karakter van het veld weer, oftewel de verhouding tussen kleine en grote bevingen. Ondanks het andere karakter van het Groningenveld is de maximale magnitude stabiel op 3,9, benadrukt het KNMI in de samenvatting.[26]

25 Verslag openbaar verhoor van de heer Dost, 30 augustus 2022.
26 Dost et al. (2012).

SodM dringt aan op directe actie van NAM
Op 13 september 2012 wordt ook de NAM geïnformeerd over de voorlopige bevindingen van SodM. Inspecteur-generaal Jan de Jong presenteert die dag de bevindingen aan NAM-directeur Bart van de Leemput. De toezichthouder verzoekt de NAM in dit gesprek om per direct een reeks acties in gang te zetten. Die acties zijn onder andere: vaststellen welke maatregelen genomen moeten worden, onderzoeken wat de mogelijke consequenties zijn van zwaardere bevingen, onderzoek doen naar drukverschillen en de relatie met productiesnelheid, en een uitgebreidere monitoring van de seismiciteit in het Groningenveld.

De NAM geeft aan dat het bedrijf al verschillende acties in gang heeft gezet op het gebied van schadeafhandeling, reputatiemanagement (transparantie) en onderzoek naar correlaties, geologie en reservoirmanagement. Inspecteur-generaal De Jong benadrukt dat hij een voortvarende houding van de NAM verwacht, zo blijkt uit een gespreksverslag. SodM wijst op eerdere verzoeken aan de NAM, die volgens de toezichthouder onvoldoende voortvarend zijn opgepakt. Het gaat daarbij ook om onderwerpen die volgens de toezichthouder raken aan de *license to operate* van de NAM. Van de Leemput geeft in dit overleg aan dat hij het onbehagen van de toezichthouder begrijpt en de risico's voor de NAM erkent. Hij zegt toe ermee aan de slag te gaan.[27]

Ook in zijn openbaar verhoor met de parlementaire enquêtecommissie verklaart Van de Leemput dat hij geschrokken was van de mededeling van de inspecteur-generaal op deze dag. Hij verklaart: *"Wij hebben gezegd: dit is verontrustend en dit is belangrijk"*.[28] Net als vele anderen heeft de NAM tot dat moment zelf nooit kanttekeningen geplaatst bij de maximale magnitude van het Groningenveld.

> *Wij leefden gewoon onder de perceptie dat die 3,9 het maximum zou zijn. Daar leefde iedereen onder.*
>
> *Openbaar verhoor Bart van de Leemput, 31 augustus 2022*

De boodschap van SodM is voor de NAM een verontrustend signaal, dat aanzet tot nader onderzoek. Dat verklaart ook NAM-medewerker Jan van Elk (*Development Lead* van het Groningenveld) tijdens zijn openbaar verhoor. Hij wijst erop dat de bevindingen van SodM een *'hoeksteen'* van de redenering rond veiligheid in Groningen ter discussie stelden, en daarmee dus van grote betekenis zijn. *"We hebben natuurlijk eerst met de mensen in de afdeling die daarnaar hadden gekeken, rond de tafel gezeten"*, aldus Van Elk. *"Het heeft, denk ik, wel een paar weken geduurd voordat we echt binnen de NAM ... Daar gaan wel wat gesprekken en vergaderingen over voordat het echt een NAM-positie is, maar ik denk dat het midden september al echt het inzicht ook van de NAM was geworden."*[29]

27 NAM. Verslag van een overleg tussen SodM en NAM, 13 september 2012.
28 Verslag openbaar verhoor van de heer Van de Leemput, 31 augustus 2022.
29 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Elk, 7 september 2022.

De NAM besluit om zelf ook onderzoek te gaan doen en schakelt hiervoor de hulp in van experts van aandeelhouders Shell en ExxonMobil, evenals van externe internationale wetenschappers. Dit leidt onder meer tot een grootschalig onderzoeksprogramma van de NAM voor de komende jaren (zie tekstkader 4.4). In december 2012 komen de onderzoekers van Shell al snel tot de conclusie dat SodM wel degelijk een punt heeft, en dat de maximale magnitude van 3,9 niet langer houdbaar is.[30]

4.2.3 Zwaardere bevingen niet langer uitgesloten

Aarzelende reacties op bevindingen SodM bij experts
De experts van de verschillende organisaties komen in het najaar van 2012 niet zonder slag of stoot tot een gezamenlijk beeld over de maximale magnitude en mogelijkheden om de risico's te verkleinen. In de maanden september 2012 tot en met januari 2013 spelen tussen de medewerkers van SodM, de NAM en het KNMI verschillende frustraties, blijkt uit diverse stukken. Zo is SodM van mening dat de NAM zich te weinig probleemeigenaar toont. "*Het zijn NAM's uitdagingen, maar het lijkt wel SodM's probleem*", aldus SodM in een presentatie over de stand van zaken.[31] Ook vindt SodM dat de NAM te traag acteert en waarschuwingen van SodM te lang heeft genegeerd.[32]

De NAM laat zich op haar beurt ook kritisch uit over SodM. Per e-mail uit een expert van de NAM zijn zorgen bij directeur Van de Leemput: *"Hoewel de medewerkers van SodM geen van allen seismologen zijn, hebben ze met via Google op internet gevonden formules en methodes zelf getracht om de maximaal mogelijke magnitude te bepalen."* De NAM-onderzoeker wijst er tevens op dat het om premature conclusies gaat. Externe wetenschappers hebben daar nog geen peer review over gegeven en de seismologen van het KNMI hebben nog hun twijfels bij de bevindingen van SodM. Dat neemt niet weg dat SodM de bevindingen al op verschillende plekken presenteert (bijvoorbeeld aan de Technische commissie bodembeweging), zonder te wachten op een reactie van het KNMI.

De NAM-onderzoeker zegt zich zorgen te maken dat niet wordt gewacht op grondige verificatie voordat '*ideeën*' en '*premature conclusies*' worden opgebracht. De NAM heeft volgens hem op dat moment niet de kennis en mankracht in huis om snel met een reactie te komen. Daarvoor moet de NAM zich wenden tot andere, ook internationale, experts. De medewerker pleit dan ook voor het starten van een multidisciplinair onderzoek (zoals ook in de jaren '90 is gebeurd) waarin de industrie, kennisinstellingen en de overheid gaan samenwerken om kennis en informatie van verschillende partijen te bundelen, om zo snel mogelijk tot resultaten te komen.[33]

Ook bij het KNMI ervaren de inspecteurs van SodM, Muntendam-Bos en De Waal, aanvankelijk een argwanende houding, zo blijkt tijdens in hun openbaar verhoor.[34] *"Ik geloof dat op 11 september de mensen die ik eerder [Muntendam-Bos en De Waal, red.] noemde, overleg*

30 Shell. Probability of an earthquake greater than magnitude 4 due to gas production from the Groningen Field, 10 december 2012.
31 NAM. Presentatie SodM aan de NAM, 13 september 2012.
32 College van Beheer Maatschap. Notulen 503e (extra, telefonische) vergadering van het College van Beheer Maatschap, 12 november 2012.
33 NAM. Mailbericht, 31 oktober 2012 21:20. Onderwerp: RE: Plaatjes.
34 Verslagen openbaar verhoren van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022; de heer De Waal, 28 juni 2012.

hebben gehad met KNMI", verklaart inspecteur-generaal Jan de Jong. "*Die deden in het begin van: waar bemoeien jullie je mee, daar hebben jullie geen verstand van. En toen hebben wij gezegd: ja, maar dat is allemaal niet zo heel erg relevant; jullie hebben er wel verstand van, toon aan waar hier fouten zitten in onze denkwijze."*[35]

Seismoloog Bernard Dost van het KNMI blikt in zijn openbaar verhoor terug op een *'prima'* initiatief van SodM, omdat zijn team op dat moment geen tijd heeft om de seismiciteit in Groningen te analyseren. De eerste prioriteit is een analyse van de aardbeving op 16 augustus 2012. "*Het is altijd goed, als wij geen tijd hebben om dat te doen [...] als iemand dat wel doet, is dat wat mij betreft prima. Het punt was natuurlijk wel even dat ... Het was goed dat zij zeiden: ik heb een eerste versie van het rapport, laten we ook het commentaar van het KNMI daarop horen. Dat hebben we ook gegeven. Het was goed om te zien dat zij, net als wij eerder gedaan hadden in dat rapport van 2011-2012 [het statusrapport dat in november 2012 wordt gepubliceerd, zie tekstkader 4.2, red.], lieten zien wat de effecten zijn van die grotere bevingen die daarbij komen."*[36]

Onderzoekers zijn het eens dat aardbevingen mogelijk zwaarder worden
De vele gesprekken en discussies tussen de onderzoekers van SodM, het KNMI, de NAM, Shell en TNO leiden tot overeenstemming over de belangrijkste bevindingen van SodM. Zo bevestigt Shell in december 2012 op basis van eigen onderzoek dat er inderdaad geen empirisch bewijs is om een maximale magnitude van 3,9 van de aardbevingen als gevolg van de gaswinning te ondersteunen. De onderzoekers van Shell schrijven: *"Consequently, larger earthquakes are much more likely than previously recognised by earlier studies. This does not mean that there is no physical limit to the maximum possible magnitude, but rather the seismological data under consideration here fail to provide any such constraint."*

Bij een uitgangspunt van 30 bevingen in het Groningenveld met een magnitude groter dan 1,5 in het komende jaar, is de kans op ten minste één beving met een kracht hoger dan magnitude 4 volgens Shell tussen de 0,05 en 0,12 met een betrouwbaarheid van 68%.[37]

> *Alle credits voor SodM, die was de eerste die gezegd heeft dat de 3,9 niet klopte. Ze hadden gewoon gelijk. We hebben die studie opgepikt. KNMI heeft dat opgepikt. Iedereen is aan de bak gegaan. Toen daalde in: het risico is groter dan we dachten.*
>
> *Openbaar verhoor Bart van de Leemput, 31 augustus 2022*

In januari 2013 concludeert ook het KNMI dat het op basis van de statistieken uit het Groningenveld niet mogelijk is om de maximaal mogelijke magnitude van aardbevingen in te schatten. Volgens het KNMI is verder onderzoek nodig om meer informatie te kunnen geven, bijvoorbeeld naar geologische data en geomechanische modellen van de ondergrond in Groningen.

35 Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.
36 Verslag openbaar verhoor van de heer Dost, 30 augustus 2022.
37 Shell. Probability of an earthquake greater than magnitude 4 due to gas production from the Groningen Field, 10 december 2012, pp. 27-28.

Ondanks dat een statistische berekening van de maximale magnitude niet mogelijk is, kijkt het KNMI wel naar de aardbevingen bij gas- en olievelden in het buitenland. Op basis van deze gegevens concludeert het KNMI dat de maximale magnitude niet hoger dan magnitude 5 zal worden. "*Maximale sterktes van bevingen, zoals in de literatuur vermeld, variëren van M=4.2 tot 4.8. Hieruit wordt de conclusie getrokken dat niet verwacht wordt dat de maximaal mogelijke magnitude groter dan 5 zal worden. Maximale intensiteiten die behoren bij een ondiepe aardbeving met magnitude 4-5, zullen waarschijnlijk in de VI-VII range liggen."*

Met VI-VII doelt het KNMI op schaal 6 tot 7 van de Europese Macroseismische Schaal (EMS).[38] Bij een intensiteit van categorie 6 kunnen bij sommige gebouwen delen van schoorstenen naar beneden vallen. Bij categorie 7 gebeurt dit op grotere schaal en kunnen ook grote en diepe scheuren in muren ontstaan. Bij sommige gebouwen kunnen daarnaast constructieve onderdelen gedeeltelijk bezwijken (zie ook tabel 1.2 in hoofdstuk 1). Een maximale intensiteit van 6 tot 7 komt overeen met eerdere inschattingen van het KNMI. Zo schatte het KNMI de maximale intensiteit in 1998 voor het eerst in op 6,5, dus in dezelfde categorie. De voorspelde maximale magnitude was toen 3,8 (zie paragraaf 2.2.5 in hoofdstuk 2).

Omdat geen enkel gasveld in de wereld hetzelfde is als het Groningenveld, noemt Dost de inschatting van de maximale magnitude in zijn openbaar verhoor een *'second best guess'.* Betrokken partijen hebben in deze periode echter wel behoefte aan een concreet getal, merkt Dost. *"Die maximale magnitude heb je nodig in berekeningen, maar los daarvan merkten we ook dat andere mensen ook naar dit soort magnitudes kijken. Mensen willen dat wel graag weten en zeggen: het is wel leuk dat je zegt dat je het niet kan bepalen, maar er moet wel een alternatief komen, er moet wel enig houvast zijn en er moet ook duidelijk zijn wat je dan denkt dat de nieuwe maximale magnitude gaat worden."*[39]

De experts van de NAM, Shell, het KNMI en SodM zijn het er dus over eens dat het niet mogelijk is om een maximale magnitude voor het Groningenveld aan te houden van 3,9 op de schaal van Richter. Een tweede gedeelde conclusie is dat de aardbevingen in aantal en zwaarte toenemen en dat een magnitude boven 4,0 op de schaal van Richter niet is uitgesloten. Daarnaast zijn de partijen het erover eens dat er sprake is van een lineair verband tussen productiesnelheid en de kans op bevingen – de derde gedeelde conclusie. Met andere woorden: als de productiesnelheid wordt aangepast, verandert de kans op bevingen een jaar later evenredig. Dus een reductie van 40% in de productiesnelheid geeft een jaar later een reductie van 40% bij de kans op een aardbeving met een magnitude hoger dan 3,9.[40]

> *De drie belangrijkste conclusies: dat 3,9 niet reëel was en dat het best weleens hoger zou kunnen zijn, dat dat meer schade zou opleveren en dat er een relatie was met de gaswinning, de productie.*
>
> *Openbaar verhoor Jan de Jong, 30 augustus 2022*

38 Dost & Kraaijpoel (2013), p. 2.
39 Verslag openbaar verhoor van de heer Dost, 30 augustus 2022.
40 Bijlage bij Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 1.

4.2.4 Ministerie van Economische Zaken wacht onderzoeksresultaten af

Bij het ministerie van Economische Zaken gaat men tot de beving van Huizinge uit van een risicobeeld in Groningen dat alleen bestaat uit beperkte en repareerbare schade als gevolg van gaswinning. Het beeld is dat in Groningen geen sprake is van onveiligheid. Ook na de beving bij Huizinge verandert dit beeld in eerste instantie niet. Er komen signalen uit Groningen over forse schades en hogere aantallen dan voorheen, de burgemeester van Loppersum dringt aan op verbetering van het proces van schadeafhandeling en er volgen enkele Kamervragen over de schadeafhandeling (zie paragraaf 4.4.1), maar de veiligheid in Groningen wordt vooralsnog niet ter discussie gesteld.

Minister Verhagen heeft op dat moment ook geen zorgen over de veiligheid. In zijn openbaar verhoor verklaart Verhagen dat alle onderzoeken uit eerdere jaren, van TNO en het KNMI, wezen op een maximale magnitude van 3,9, waarbij geen grote schade zou ontstaan. Dat er in Groningen sprake zou kunnen zijn van een veiligheidsrisico als gevolg van de gaswinning, was geheel niet aan de orde.

> *Ik was in de tijd dat ik minister was buitengewoon alert op signalen van onveiligheid en er heeft mij met betrekking tot Groningen nooit een signaal bereikt dat dit onveilig kon zijn.*
>
> *Openbaar verhoor Maxime Verhagen, 1 september 2022*

Dat de burgemeester van Loppersum, Albert Rodenboog, na de aardbeving tevergeefs telefonisch contract met de minister probeert te krijgen om de ernst van de situatie in Groningen duidelijk te maken, hoort Verhagen pas tijdens het openbaar verhoor van Rodenboog op 29 augustus 2022.

"Ja, ik hoorde inderdaad afgelopen maandag, bij het verhoor van de heer Rodenboog, tot mijn verbazing en tot mijn grote spijt dat hij blijkbaar vergeefs geprobeerd heeft mij aan de telefoon te krijgen", verklaart Verhagen. "*Dat spijt me buitengewoon. Dat had horen te gebeuren. Ik vind het überhaupt vreemd dat ik dat niet gedaan heb, om de doodeenvoudige reden dat ik meestal zeer alert was, juist op verzoeken van lagere overheden of medeoverheden om contact te hebben.*"

Op de vraag wat dit zegt over de urgentie bij het ministerie, verklaart Verhagen: *"Nou, ik denk dat dat besef van de impact op dat moment niet aanwezig was. Dat hing samen met het feit dat de magnitude 3,6 op de schaal van Richter samenviel met alle onderzoeken die voordien waren gedaan, dus dat viel binnen de marge waarbinnen er volgens alle deskundigen geen grote schade zou ontstaan. Ik denk dat überhaupt het besef toen onvoldoende was wat voor enorme impact dat heeft gehad op de bewoners van Groningen en van Loppersum."*[41] (Zie ook paragraaf 4.5 voor de reacties uit Groningen op de aardbeving in Huizinge.)

41 Verslag openbaar verhoor van de heer Verhagen, 1 september 2022.

Directeur-generaal Dierikx verklaart in zijn verhoor dat hij in de week van 24 september wel degelijk met Verhagen heeft gebeld. *"Vanuit de top van het departement, van de bestuurs-ondersteuning van de minister, kreeg ik te horen dat burgemeester Rodenboog contact zocht met minister Verhagen en dat die hem niet te pakken kon krijgen omdat die geen telefoonnummer had. Dus ik heb toen minister Verhagen gebeld. In die tijd was hij al heel erg demissionair en amper op het departement. Er was dus niet veel contact. Ik heb hem gebeld en gezegd: Rodenboog zoekt je en wil graag zijn zorgen uiten, zo wordt mij verteld vanuit de ondersteuning, omdat de antwoorden op de Kamervragen in zijn beeld de ernst niet pakten; zo had hij dat in Loppersum ervaren. [...] Toen zei de minister: "Mark, bel jij hem; ik ben amper nog aanwezig. Doe jij dat, zeker omdat het voor de volgende minister relevant is". [...] Toen heb ik burgemeester Rodenboog gebeld."*[42]

Eerste signalen over veiligheidsrisico's niet gedeeld met minister Verhagen
Dit beeld op het ministerie verandert in enige mate wanneer in september 2012 ambtenaren van het ministerie mondeling door SodM worden geïnformeerd over de voorlopige uitkomsten van de analyse van Muntendam-Bos en De Waal. Op 26 september 2012 worden deze bevindingen door een ambtenaar van het cluster mijnbouw (onderdeel van de directie Energiemarkt) ook schriftelijk verwerkt in een memo aan de directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging, Mark Dierikx.

In het memo staat dat de nieuwe inzichten van SodM mogelijk vergaande consequenties hebben. De enige manier om de risico's op korte termijn te verminderen, zou het acuut verlagen van de productie zijn. *"In andere gevallen (kleine gasvelden) zou de gasproductie gelijk stilgelegd worden totdat helder is geworden uit onderzoek wat de oorzaken zijn en welke mitigerende maatregelen er genomen kunnen worden. Gezien het grote belang van het Groningen-gas in de voorzieningszekerheid van Nederland, is dit geen optie"*, zo schrijft de ambtenaar.

Opgemerkt wordt dat een brede groep van experts alle technische analyses en bevindingen onder een vergrootglas zal leggen. Zowel door de NAM als het ministerie zal bekeken worden hoe de productie en productiesnelheid van het Groningerveld getemperd kunnen worden en wat daarvan de consequenties zijn voor de leveringszekerheid en de gasbaten.[43]

Dit signaal wordt echter niet gedeeld met minister Verhagen. Noch schriftelijk, noch mondeling. Verhagen noemt dit zelf in zijn verhoor *'opmerkelijk'* en *'onbegrijpelijk'*. Hij kan niet verklaren waarom het signaal niet door zijn ambtenaren en evenmin door de toezichthouder met hem persoonlijk is gedeeld.[44]

> *Ik vind het dus echt buitengewoon vreemd dat ik daar niet over geïnformeerd ben. Ik heb er ook geen verklaring voor.*
>
> *Openbaar verhoor Maxime Verhagen, 1 september 2022*

42 Verslag openbaar verhoor de heer Dierikx, 8 september 2022.
43 Ministerie van ELI. Nota aan DG Dierikx inzake gesprek met gedeputeerde De Fey Mestdagh van de provincie Groningen over aardbevingen, 26 september 2012.
44 Verslag openbaar verhoor van de heer Verhagen, 1 september 2022.

Directeur-generaal Dierikx bevestigt in zijn openbaar verhoor dat het signaal van de toezichthouder destijds niet is besproken met de minister. Dierikx verklaart dat hij, na ontvangst van deze nota, vooral wenste dat de verschillende kennispartijen (naast de toezichthouder ook de NAM, het KNMI en TNO) tot een gezamenlijke, eensluidende opvatting zouden komen over de analyse van SodM.[45] *"Mijn eerste vraag was natuurlijk: wat vinden de andere partijen ervan?",* aldus Dierikx in zijn openbaar verhoor. *"Heb je overleg gevoerd met KNMI? Is de NAM op de hoogte?"*

Het feit dat er nog veel discussie was over de bevindingen van SodM en dat de technisch experts nog bijeen moesten komen, was voor Dierikx reden om de op dat moment demissionair minister niet te informeren. Wel stelt hij dat de informatie meteen moest klaarliggen op de dag dat een nieuwe minister aantreedt.[46]

> *Ik ga een minister niet met onvoldragen en onvolkomen informatie belasten op het moment dat hij in de laatste fase van zijn ministerschap zit en demissionair is.*
>
> *Openbaar verhoor Mark Dierikx, 8 september 2022*

Ook de directeur Energiemarkt van het ministerie van Economische Zaken, Jos de Groot, bevestigt in zijn openbaar verhoor dat het ministerie in de weken na het signaal van de SodM eerst vooral meer informatie wil hebben, en niet *'in paniek'* wil handelen. Ook hij wijst erop dat voor het ministerie het KNMI normaal gesproken de aangewezen partij is om uitspraken te doen over aardbevingen en seismiciteit. De Groot spreekt over '*de opinie'* van SodM, die het ministerie graag wil laten verifiëren bij anderen.[47]

EZ wacht bevindingen van de experts af
Terwijl in de maanden september 2012 tot en met januari 2013 intensief overleg plaatsvindt tussen de experts van de NAM, Shell, het KNMI, TNO en SodM, wacht men op het ministerie van Economische Zaken de uitkomsten van die overleggen af. In oktober, november en december worden diverse schriftelijke nota's opgesteld voor de directeur-generaal en de nieuwe minister van Economische Zaken, Henk Kamp, waarin de stand van zaken uiteen wordt gezet. SodM heeft de eerste analyses over de aardbeving in Huizinge nog niet omgezet in een officieel advies aan de minister (dit zal op 22 januari 2013 verschijnen).

Vanwege de potentiële impact van de analyses van SodM vraagt het ministerie het KNMI om een *second opinion*.[48] De ambtelijke advisering aan de nieuwe minister, evenals een beschrijving van de (voorbereidende) acties die in deze periode worden gedaan voorafgaand aan besluitvorming, worden beschreven in paragraaf 4.3.

45 Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022.
46 Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022.
47 Verslag openbaar verhoor van de heer De Groot, 1 september 2022.
48 Ministerie van EZ. Memo aan DG Dierikx inzake gesprek NAM over aardbeving Loppersum, 31 oktober 2012; Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake mogelijke consequenties aardbevingen op productie Groningenveld, 6 november 2012; Ministerie van EZK. Memo aan minister Kamp inzake status en update aardbevingen en Groningengasveld, 15 november 2012; Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake update mogelijke consequenties aardbevingen op productie Groningenveld, 26 november 2012.

Inspecteurs van toezichthouder SodM ervaren de opstelling van het ministerie vooral als afwachtend, terughoudend, en zelfs als een blijk van wantrouwen: *"Laat eerst anderen, waar we meer vertrouwen in hebben, het valideren en zeggen dat het echt zo is",* zo beschrijft inspecteur Muntendam-Bos de houding van het ministerie.[49]

Het besef dat er daadwerkelijk sprake is van een nieuwe 'realiteit' en veiligheidssituatie in Groningen, dringt pas echt door op het ministerie wanneer in november 2012 duidelijk wordt dat ook het KNMI, de NAM en Shell de belangrijkste bevinding van SodM onderschrijven. Voor iedereen is dan immers duidelijk dat de maximale magnitude van 3,9 niet langer houdbaar is. Directeur-generaal Dierikx verklaart: *"Dat sloeg een enorm dikke pijler onder het gaswinningsbeleid omver. En dat wisten we gewoon in oktober niet."*[50]

4.2.5 Overeenstemming over reactie op aardbevingen door gaswinning ontbreekt

Dat de 'hoeksteen' wegvalt van de manier waarop SodM, de NAM, Shell en het KNMI kijken naar de aardbevingsrisico's in Groningen, betekent niet dat daarna meteen helder is hoe vervolgens gehandeld moet worden. Over de vraag welke consequenties de bevindingen hebben voor de gaswinning, lopen de visies uiteen.

SodM stuurt definitief rapport naar het ministerie van Economische Zaken

Op 16 januari 2013 heeft SodM het rapport met alle bevindingen over de aardbevingen in het Groningenveld gereed. Het rapport, met de titel '*Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in the Groningen gas field',* wordt op 22 januari 2013 naar het ministerie van Economische Zaken gestuurd. SodM voegt daar een ongevraagd advies aan minister van Economische Zaken Kamp aan toe. Dit advies komt in paragraaf 4.2.6 aan de orde.

Het rapport van SodM over de aardbevingen in Groningen door gaswinning bevat acht hoofdconclusies (zie tekstkader 4.3). Zoals hierboven beschreven, wordt het belangrijkste deel van deze conclusies (de eerste drie) onderschreven door zowel de NAM als het KNMI. Over de andere conclusies is meer discussie. Dat betreft met name een model dat door SodM is opgesteld, bedoeld om iets te kunnen zeggen over de productie en productiesnelheid uit het Groningenveld, en het effect dat die hebben op de aardbevingen. In de samenvatting van het rapport (conclusie 5) wordt dit benoemd als een '*voorlopige vergelijking'* op basis waarvan een aanpak is ontwikkeld (conclusie 6) voor het beschrijven van het seismische gedrag van het Groningenveld. Het leidt tot de conclusie (conclusie 7) dat de verwachtingswaarde voor de kans op een zware beving (zwaarder dan 3,9 op de schaal van Richter) met een factor twee verlaagd kan worden door ook de productie met een factor twee te verlagen ten opzichte van de huidige productiesnelheid. Die is op dat moment, januari 2013, circa 50 miljard kubieke meter per jaar.

Tevens wordt gesteld dat op basis van de gevonden relatie tussen het jaarlijks aantal bevingen, de productie en productiesnelheid alleen bij een productie van circa 12 miljard kubieke meter per jaar het risico op aardbevingen zo ver geminimaliseerd zou kunnen worden dat er zich vrijwel geen bevingen meer voordoen met een kracht groter dan 1,5 op de schaal van Richter.[51]

49 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Muntendam-Bos, 29 augustus 2022.
50 Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022.
51 Muntendam-Bos & De Waal (16 januari 2013), p. 4.

Tekstkader 4.3 De acht conclusies uit het SodM-rapport (januari 2013)

1. *"Het jaarlijks aantal aardbevingen en de energie die daarbij vrijkomt, nemen toe en daarmee voor Groningen ook de kans op het optreden van aardbevingen met hogere magnitude.*

2. *Een Monte Carlo analyse toont aan dat het niet mogelijk is om op basis van de seismische data van het Groningenveld een waarde voor Mmax (maximale magnitude) te bepalen, anders dan dat de waarde daarvan boven de 3,6 ligt. Dit betekent dat er geen bovengrens is.*

3. *Hogere waarden voor Mmax kunnen niet op voorhand worden uitgesloten zonder aanvullende schattingen op basis van niet-seismische methodes zoals geomechanische berekeningen. Zulke data zijn momenteel niet beschikbaar voor Groningen.*

4. *Omdat op dit moment geen uitspraak gedaan kan worden over Mmax is de verwachtingswaarde voor de kans op een beving met een kracht groter dan 3,9 of hoger in Groningen niet nauwkeurig te bepalen. Gedurende de komende 12 maanden is de verwachtingswaarde voor die kans in het ongunstigste geval (uitgaande van een Mmax van 6,0) ongeveer 7,6%. Bij een Mmax van 5 is het 7%, en bij een Mmax van 4,5 5,8%. Bij een Mmax van 3,9 wordt de verwachtingswaarde 0%. De verwachtingswaarde voor een beving van 4,5 of hoger ligt voor de komende 12 maanden tussen 0 en 2%.*

5. *Er is een voorlopige vergelijking gevonden die, binnen de te verwachten intrinsieke fluctuaties, het jaarlijks aantal bevingen met een M≥1,5 – en de variaties daarin – voorspelt op basis van de cumulatieve productie en de productiesnelheid. Die vergelijking is gerelateerd aan een (rate type) compactiemodel waarmee het waargenomen niet-lineaire compactiegedrag van het Groningenveld goed wordt beschreven. De gevonden vergelijking suggereert dat de mate van vertraging in de bodemdaling de seismiciteit bepaalt.*

6. *SodM heeft op basis daarvan een aanpak ontwikkeld voor de beschrijving van het waargenomen seismische gedrag van het Groningenveld. De b-waarde uit de Gutenberg-Richter relatie voor Groningen wordt daarin gecombineerd met de bovengenoemde vergelijking en een aanname voor de maximaal mogelijke magnitude Mmax. De op basis van deze aanpak berekende (veranderingen in) de seismiciteit in Groningen zijn in overeenstemming met de waarnemingen. Dezelfde aanpak kan gebruikt worden om de waarschijnlijkheid te berekenen voor het optreden van een aardbeving boven een gegeven magnitude voor een tijdsperiode in de toekomst.*

7. *De verwachtingswaarde voor de kans op een aardbeving met een grotere magnitude (M≥3,9) kan op een termijn van enkele jaren met ongeveer een factor twee worden verlaagd door de jaarlijkse productie uit Groningen veld in een keer te verlagen met een factor twee ten opzichte van de huidige productiesnelheid van ca. 50 miljard normal kubieke meter gas per jaar, gevolgd door een geleidelijke verdere afname. Een significante verwachtingswaarde voor de kans op een aardbeving met een grotere magnitude blijft ook dan bestaan.*

8. *Op basis van de gevonden relatie tussen het jaarlijks aantal bevingen, de productie en productiesnelheid zou de productiesnelheid tot circa 12 miljard kubieke meter per jaar verlaagd moeten worden om het risico op aardbevingen te minimaliseren. Het is daarom mogelijk dat bij die productiesnelheid na enkele jaren vrijwel geen aardbevingen met een magnitude ≥ 1,5 meer zouden optreden in het Groningenveld."*[52]

Het rapport van SodM wordt voorafgegaan door een *position statement* van het KNMI, waarin het KNMI de eerste drie conclusies van SodM, over de maximale magnitude, onderschrijft. Voor de overige conclusies is dat echter niet het geval. Deze worden volgens het KNMI niet wetenschappelijk onderbouwd. Dit ligt vooral aan het model dat SodM gebruikt om een uitspraak te doen over gevolgen van bepaalde productieniveaus voor de seismiciteit. Hoewel het model van SodM volgens het KNMI mogelijk gebruikt kan worden om de frequentie van zwaardere bevingen te voorspellen, benadrukt het instituut dat het hier gaat om een aanname. Het model is nog speculatief en moet beter worden onderbouwd en getest. Wel stelt het KNMI vast dat SodM en de NAM het erover eens zijn dat het jaarlijkse aantal bevingen afhangt van de cumulatieve productie. Het KNMI deelt het inzicht dat differentiële compactie een zeer waarschijnlijke drijvende kracht is achter de seismiciteit in het Groningenveld. Het model van SodM ziet het KNMI als een eerste poging die wat richting geeft en vooral nadere studie behoeft.[53]

"De eerste drie [conclusies van SodM, red.] die eruit kwamen waren gewoon een valide conclusie", verklaart seismoloog Bernard Dost van het KNMI in zijn openbaar verhoor. *"Die andere conclusies waren gebaseerd op het model dat ze ontwikkeld hadden. […] Volgens mij hebben wij gezegd in dat position statement dat het op dit moment nog niet wetenschappelijk voldoende onderbouwd was, maar dat het een goede eerste aanzet is om in die richting verder te studeren. Daarmee geef je eigenlijk aan dat het een goed idee is, maar dat er gewoon ontwikkeling nodig was om dat echt op een valide manier te bestuderen."*

Dat bij het ministerie van Economische Zaken vooral het beeld blijft hangen dat het KNMI het niet eens is met SodM, ligt volgens Dost niet aan het KNMI. *"De taak van het KNMI is om […] de wetenschappelijke onderbouwing te geven van zaken en als een stuk niet goed onderbouwd is,*

52 Muntendam-Bos & De Waal (16 januari 2013).
53 Bijlage bij Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 1.

dan zeggen wij dat ook. Het is misschien wat technocratisch, maar dat zijn wij zo gewend. Ook in de wetenschappelijke literatuur ga je op die manier daarmee om. En natuurlijk kan je iets positiefs zeggen, dat hebben wij naar onze mening ook gezegd in dat stukje, dus het is niet zo dat we zeggen: wat een onzin, dit kunnen we helemaal niet zien. Nee, we zeggen: het is een goed begin om dat verder te bekijken. We zien wel dat er een noodzaak is om wat zij constateren te bekijken, maar het is nog niet – hoe noem je dat? – volwassen genoeg om dat echt te gebruiken."[54]

Inspecteur Annemarie Muntendam-Bos van SodM erkent in haar openbaar verhoor dat het ging om een prematuur en speculatief model, waarvan SodM ook zelf niet gezegd heeft dat het de waarheid betrof. Echter, zo stelt Muntendam-Bos, met deze poging probeert de toezichthouder wel te voldoen aan een verzoek dat door het ministerie van Economische Zaken bij SodM was neergelegd. *"Wij waren gevraagd door EZK om een indicatie te geven van wat dit kan betekenen voor de productie, wat we dan met die productie moeten",* aldus Muntendam-Bos. Het model is een eerste poging om het ministerie een indicatie te kunnen geven.[55]

Ook de NAM kan zich niet vinden in de hypotheses en het model dat SodM in het rapport introduceert, zo blijkt uit een brief van NAM-directeur Bart van de Leemput aan minister Kamp van 24 januari 2013. Hoewel Van de Leemput de drie belangrijkste conclusies van SodM onderschrijft – de maximale magnitude van 3,9 is niet langer houdbaar, zwaardere bevingen zijn niet uitgesloten én er is een lineair verband tussen productiesnelheid en kans op bevingen – kan de NAM zich, net als het KNMI, niet vinden in de andere conclusies en theorieën in het rapport. Van de Leemput vindt nader onderzoek noodzakelijk.[56]

NAM en SodM zijn het niet eens over effectiviteit productiebeperking
Het belangrijkste verschil van inzicht dat blijft bestaan, gaat over de effectiviteit van productiebeperking en het wel of niet gelijkmatig spreiden van de productie over het jaar. Tijdens een vergadering van het College van Beheer Maatschap op 24 januari 2013 wordt het verschil van inzicht als volgt omschreven:

"Het verschil van inzicht tussen SodM en NAM is gelegen in de stelling van Staatstoezicht dat de productie zoveel als mogelijk is zou moeten worden teruggebracht. Staatstoezicht vindt het aanwezige risico fors en gaat ervan uit dat productievermindering leidt tot een daling van het risico. NAM's standpunt is dat vermindering van de productie de bevingen slechts uitspreidt over een langere periode. Staatstoezicht erkent dit laatste maar oppert dat, indien er in de komende jaren maatregelen worden gevonden die het risico verkleinen, er door het uitstellen van bevingen naar een later moment per saldo toch een positief effect qua vermindering van het totale risico wordt bereikt."[57]

Ondanks het lineaire verband tussen productiesnelheid en aardbevingen, zijn de partijen het er dus niet over eens dat het totale seismische risico zal veranderen. Volgens de NAM zal

54 Verslag openbaar verhoor van de heer Dost, 30 augustus 2022.
55 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Muntendam-Bos, 29 augustus 2022.
56 NAM. Brief NAM-directeur Van de Leemput aan minister Kamp inzake nadere overwegingen bij seismologische inzichten Groningen gasveld, 24 januari 2013.
57 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 509e (extra, telefonische) vergadering van het College van Beheer Maatschap, 24 januari 2013.

verlaging van de productiesnelheid (minder winnen per jaar, maar dan ook langer doorgaan met winnen) het aantal aardbevingen enkel spreiden over een langere periode. SodM ontkent dat niet, maar geeft aan dat tussentijds onderzoek mogelijk nieuwe aanknopingspunten kan bieden om wél het totale seismische risico te verlagen. SodM wijst bijvoorbeeld op de noodzaak voor onderzoek naar het reservoirmanagement en noemt het aannemelijk dat het zo veel mogelijk egaliseren van drukverschillen en stabiliseren van reservoirdruk een bijdrage kan leveren aan het verminderen of voorkomen van aardbevingen.[58]

Dit twistpunt komt ook in de openbare verhoren van de parlementaire enquêtecommissie regelmatig terug, waarbij getuigen verwijzen naar het al dan niet vertraagd afspelen van een film. De NAM, en ook haar aandeelhouders Shell en ExxonMobil, stellen zich eind 2012 op het standpunt dat een productievermindering alleen leidt tot uitstel van bevingen: ze doen zich iets later voor in de tijd.

Pieter Dekker, *Vice President Joint Venture Governance* bij Shell, verwoordt het in zijn openbaar verhoor als volgt: *"Het is een soort film die je weliswaar wat sneller afdraait, maar waarbij de inhoud van de film niet verandert. De grootte van aardbevingen en de kans op grote aardbevingen veranderen niet als je een iets hogere productie hebt".* Volgens de NAM levert verlaging van de productie dan ook geen verlaging op van het risico. Shell ondersteunt dat standpunt. Het aantal bevingen verandert volgens de NAM en Shell niet, ze komen alleen later.[59] En belangrijker nog, zo benadrukt ook Dick Benschop, de directeur van Shell Nederland: productievermindering is niet van invloed op de maximale zwaarte van de aardbevingen.[60]

> *Wij waren van mening dat een productievermindering niet bijdroeg aan het oplossen van het probleem.*
>
> *Openbaar verhoor Pieter Dekker, 30 juni 2022*

NAM houdt vast aan volledige productie van het Groningenveld
Een belangrijke nuancering bij het standpunt van de NAM en Shell is dat de twee bedrijven ervan uitgaan dat het gehele Groningenveld volledig wordt leeggeproduceerd. Dat wil zeggen dat 'de film' hoe dan ook wordt uitgespeeld.
Jan van Elk, die het onderzoeksprogramma van de NAM naar de aardbevingen in Groningen leidt, onderkent deze nuancering in zijn openbaar verhoor. Hij wijst er bovendien op dat de NAM op dat moment vooral kijkt naar het veiligheidsbeeld over de totale levensduur van het veld. Vertragen van de productie en dus uitstellen van de bevingen heeft geen effect op het totale veiligheidsbeeld van het gasveld wanneer het Groningenveld volledig wordt leeggeproduceerd.

58 Bijlage bij Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 1.
59 Verslag openbaar verhoor van de heer Dekker, 30 juni 2022.
60 Verslag openbaar verhoor van de heer Benschop, 8 september 2022.

“Begin 2013 zaten we echt meer op het pad van de veiligheid over de productie van het gasveld, over het resterende leven van het veld”, aldus Van Elk in zijn verhoor. *“Als je dus kijkt naar de veiligheid over het resterende leven van het veld, dan is dat een argument. Maar dan ga je er dus van uit dat je het hele veld gaat leegproduceren, dat dat een gegeven is.”*

Volgens Van Elk kijkt de NAM pas later in 2013 voor het eerst naar het veiligheidsbeeld in Groningen per jaar. De NAM moet dan een nieuw winningsplan opstellen. *“Je moet het echt zien in een beeld waarin onze ideeën over veiligheid aan het evolueren waren. Later in 2013, en zeker toen we het winningsplan moesten schrijven en nadachten over wat dan de aardbevingsnorm was, zaten we wel echt op het pad van een veiligheidsbeeld per jaar.”*[61]

SodM-inspecteur Annemarie Muntendam-Bos noemt het *‘gevaarlijk’* dat de NAM in haar redenering uitgaat van het geheel leegproduceren van het veld.

> *Je wilt juist tijd kopen om eventueel een paar jaar extra te kunnen studeren om meer onzekerheden en een betere relatie [tussen productiesnelheid en seismiciteit, red.] te kunnen krijgen. Dat was ook onze boodschap: neem nou alsjeblieft de tijd, koop tijd, om goed te kijken wat hier gebeurt en hoe het verder kan, of het verder kan, maar verlaag in de tussentijd nou alsjeblieft zo snel mogelijk dat risico dat de Groningers de komende jaren lopen.*
>
> *Openbaar verhoor Annemarie Muntendam-Bos, 29 augustus 2022*

Inspecteur-generaal Jan de Jong noemt de aanname van de NAM dat het niet mogelijk is om tot een lager aantal aardbevingen te komen *‘prematuur’,* verklaart hij in zijn openbaar verhoor. Zo zijn er wellicht andere manieren van produceren van het veld, die wel invloed hebben op de aardbevingen. *“Als je het veld anders gaat produceren dan tot dan toe, zal dat ook effect hebben op aardbevingen”,* aldus De Jong. “*Als je veel meer gaat sturen op bijvoorbeeld drukvereffening, op zorgen dat in alle compartimenten in het veld aldoor dezelfde druk is – misschien moet je daar een paar putten voor bij boren – dan is er een grotere kans dat je minder aardbevingen krijgt. Dus het is prematuur om te zeggen dat je ze toch allemaal krijgt.”*[62]

In het advies van SodM aan minister van Economische Zaken Kamp op 22 januari 2013 omschrijft SodM het als volgt: *“De opvatting van de NAM over het niet veranderen van het totale aantal aardbevingen gedurende de gehele levensduur van het veld is prematuur. De door de NAM genoemde studies bevatten ook het zoeken naar andere manieren om het veld te produceren, een ander reservoirmanagement, bijvoorbeeld zodanig produceren dat de drukverschillen over breuken zoveel mogelijk worden geminimaliseerd, enz. Als dit soort maatregelen kunnen worden toegepast zal dat leiden tot minder spanningen over breuken en dus tot minder seismiciteit.*

61 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Elk, 7 september 2022.
62 Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.

Daarom kan op dit moment nog geen uitspraak worden gedaan over de hele resterende periode van het gasveld.”[63]

De NAM blijft volhouden dat met één jaar tijd kopen het probleem in Groningen niet wordt opgelost. Van de Leemput wijst erop dat met uitstel van een beving die in plaats van over 10 maanden, over 11 maanden komt, de Groningers ook niet geholpen zijn. De NAM legt daarom prioriteit bij het doen van nader onderzoek en het treffen van maatregelen om schades waar mogelijk te voorkomen.[64]

Twistpunt twee: de noodzaak van vlakker produceren
Een tweede twistpunt dat in de discussies tussen SodM, de NAM en het KNMI in het najaar van 2012 speelt, gaat over het nut of de noodzaak van vlakker produceren uit het Groningenveld door het jaar heen (ook wel egaliseren van de productie genoemd).
In conceptversies van het rapport van SodM wordt hierover geschreven, maar er wordt geen overeenstemming bereikt op dit punt. De hypothese van de toezichthouder dat productie-fluctuaties mogelijk een rol kunnen spelen, stelt de NAM (en in mindere mate ook het KNMI) ter discussie.

Volgens de NAM produceren de productieclusters rond Loppersum (het gebied waar zich de meeste bevingen voordoen) al relatief constant. Bovendien is de invloed van drukverschillen door productiefluctuaties in andere delen van het veld (met name de zuidelijke clusters) klein, omdat er meerdere jaren voor nodig zijn voordat die drukverschillen het noordelijk deel van het veld bereiken. Egaliseren van de productie over het hele veld is daarom volgens de NAM geen effectieve maatregel.[65]

Het definitieve rapport van SodM bevat dan ook geen conclusies of adviezen over vlakker produceren. Desalniettemin gaat de theorie van vlakker produceren vanaf 2013 wel een rol spelen in de besluitvorming op het ministerie. Vlakker produceren keert vanaf 2015 terug in de adviezen van de toezichthouder. Themahoofdstuk IV over vlakke winning beschrijft de discussies die gevoerd worden over de theorieën met betrekking tot vlakke winning en de rol die vlakke winning speelt in (latere) besluitvorming over de hoogte van de gaswinning.

4.2.6 SodM dringt bij EZ aan op ingrijpen gaswinning Groningen

Ongevraagd advies SodM: verlaag de gaswinning zo veel en zo snel als mogelijk
Bij het rapport over de aardbevingen in Groningen dat SodM op 22 januari 2013 aan het ministerie van Economische Zaken verstuurt, zit ook een ongevraagd advies aan minister van Economische Zaken Henk Kamp. Dat de toezichthouder met een ongevraagd advies komt, is een duidelijk signaal. De medewerkers van SodM zijn van mening dat de bevindingen dusdanig serieus zijn, dat iedereen hiervan op de hoogte moet zijn, temeer nu de belangrijkste bevindingen door andere experts gedeeld worden. De toezichthouder realiseert zich dat de

63 SodM. Brief van Inspecteur-generaal De Jong aan minister van Economische Zaken Kamp inzake aardbevingen in de provincie Groningen, 22 januari 2013.
64 Verslag openbaar verhoor van de heer Van de Leemput, 31 augustus 2022.
65 Bijlage bij Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 1.

impact van de boodschap groot zal zijn en onrust zal veroorzaken in de regio. Maar ook al is de boodschap geen welkome, zeker niet midden in een economische crisis, het gevoel van urgentie overheerst.[66]

> *Dit kunnen we niet langer voor ons houden. Dit moeten we echt actief naar buiten brengen. Hier moeten ook de burgers van Groningen van op de hoogte zijn.*
>
> *Openbaar verhoor Annemarie Muntendam-Bos, 29 augustus 2022*

De kernboodschap is een oproep aan de minister om *"de gasproductie uit het Groningse gasveld zo snel mogelijk en zo veel als mogelijk en realistisch is, terug te brengen."* En, schrijft inspecteur-generaal Jan de Jong in de begeleidende brief aan de minister van Economische Zaken: *"Omdat op dit moment geen uitspraak kan worden gedaan over de maximum sterkte is de verwachtingswaarde voor de kans op een aardbeving met een sterkte van 3,9 of hoger in Groningen niet nauwkeurig te bepalen. Gedurende de komende 12 maanden is de verwachtingswaarde voor die kans ongeveer 7% (indien de maximaal mogelijke sterkte 5 zou zijn). [...] Dit betekent dat er per geregistreerde aardbeving (groter dan 1,5) een kans is van één op de driehonderd dat de sterkte groter is dan 3,9. Dit is dus een verhoogd risico ten opzichte van eerdere inschattingen."*

Gezien de gevolgen van een dergelijke aardbeving, zou die kans volgens de inspecteur-generaal geclassificeerd moeten worden als een hoog risico (risico = kans x effect). De inspecteur-generaal stelt dat het niet de verwachting is dat het aantal bevingen op korte termijn zal afnemen. Dat zou alleen kunnen door de gasproductie drastisch te reduceren of zelfs te stoppen. Hij begrijpt "*dat een dergelijke ingrijpende maatregel, vanuit een breder perspectief dan alleen veiligheid, niet heel realistisch is*."

Tegelijkertijd ziet SodM een significante reductie van de gaswinning wel als de enige maatregel die op korte termijn genomen kan worden én waarvan het effect na 12 tot 16 maanden gemerkt zou moeten worden. Productievermindering geeft volgens SodM een evenredig effect. Zo leidt 40% minder gaswinning naar verwachting tot 40% minder verwachte aardbevingen. De kans op een aardbeving sterker dan 3,9 neemt in diezelfde mate af. Daarom adviseert SodM, *'vanuit het oogpunt van veiligheid voor de inwoners van Groningen, die boven aardbevingsgevoelige gebieden van het Groningse gasveld wonen en werken, en geredeneerd vanuit het voorzorgsbeginsel*' de minister tot snelle besluitvorming over te gaan, de NAM een productiebeperking op te leggen en niet de aangekondigde onderzoeken af te wachten (die vergen ongeveer twaalf maanden volgens de NAM).[67]

SodM doet dus in het advies zelf geen concreet voorstel tot welk niveau de gaswinning verlaagd zou moeten worden. Dit komt doordat de toezichthouder geen inzicht heeft in het

66 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Muntendam-Bos, 29 augustus 2022.
67 Bijlage bij Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 1.

niveau dat voor de leveringszekerheid noodzakelijk is. In het onderliggende onderzoeksrapport schrijft SodM echter wel dat alleen bij een productieniveau rond de 12 miljard kubieke meter per jaar de kans op aardbevingen wordt geminimaliseerd. Dit standpunt wordt echter, zoals hiervoor beschreven, door de andere partijen niet ondersteund.[68] Mede daarom wordt dit punt niet opgenomen in het advies van SodM aan minister Kamp. Het advies beperkt zich uitsluitend tot de drie conclusies waarover brede consensus is, zo verklaart De Jong.[69]

> *We waren van die eerste drie [conclusies, red.] allemaal overtuigd, dus inclusief de relatie tussen aardbevingen en productie. Daar waren we allemaal van overtuigd. Dat zou mijns inziens aanleiding moeten zijn voor onze minister om maatregelen te nemen.*
>
> *Openbaar verhoor Jan de Jong, 30 augustus 2022*

Reactie NAM: productiebeperking is geen effectieve voorzorgsmaatregel
NAM-directeur Bart van de Leemput verklaart in zijn openbaar verhoor dat de bevindingen van de toezichthouder de organisatie wakker schudden. Zoals hiervoor al is beschreven, erkent de NAM dat er geen maximale magnitude van toekomstige bevingen in het Groningenveld is aan te geven, en dat de risico's dus groter zijn dan de betrokken organisaties tot dan toe steeds hebben aangenomen. Van de Leemput geeft aan dat dat voor de NAM aanleiding is om *'volle bak aan de slag te gaan'*. Hij wijst op een omvangrijk studieprogramma, waarbij *'kosten noch moeite zijn gespaard'.*[70]

Het advies van SodM om over te gaan tot een (gedeeltelijke) productiebeperking wordt, zoals reeds beschreven, niet onderschreven door de NAM. In zowel een brief aan de inspecteur-generaal als in een rechtstreekse brief aan minister Kamp van Economische Zaken schrijft NAM-directeur Van de Leemput dat dit de kans op een sterkere aardbeving niet zal wegnemen, maar enkel het aantal bevingen zal spreiden in de tijd. Een productiebeperking noemt hij dan ook geen effectieve en evenwichtige maatregel, mede wijzend op een *'vergaand effect'* van een productiebeperking op de gasmarkt en leveringszekerheid voor Noordwest-Europa.[71]

Het nu beperken van de productie noemt Van de Leemput bovendien een schijnzekerheid. Het risico wordt er niet mee verlaagd, maar alleen uitgesteld en zal de ongerustheid van inwoners dan ook niet weg kunnen nemen. De NAM wil daarom, naast nader onderzoek, inzetten op andere voorzorgsmaatregelen zoals de veiligheid van gebouwen en voorlichting aan inwoners.[72]

68 Muntendam-Bos & De Waal (16 januari 2013).
69 Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.
70 Verslag openbaar verhoor van de heer Van de Leemput, 31 augustus 2022.
71 Bijlage bij Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 1.
72 NAM. Brief NAM-directeur Van de Leemput aan minister Kamp inzake nadere overwegingen bij seismologische inzichten Groningen gasveld, 24 januari 2013.

Ook in zijn openbaar verhoor benadrukt Van de Leemput dat de NAM er op dat moment van uitgaat dat verlaging van de productie alleen leidt tot uitstel van de bevingen in de tijd, verwijzend naar de eerdergenoemde 'film-theorie', en geen invloed heeft op de kans op een zware beving. Als belangrijkere maatregelen noemt hij het voorlichten over risico's, het wegnemen van acute risico's door versterking van gebouwen en nader onderzoek.[73]

> *Kijk, het is goed om een maatregel te treffen, maar als ik naar Groningen gegaan zou zijn om te zeggen, "ik heb alle bevingen 10% uitgesteld", denk ik niet dat mensen geapplaudisseerd zouden hebben.*
>
> *Openbaar verhoor Bart van de Leemput, 31 augustus 2022*

NAM wil meer onderzoek doen
De onderzoeksplannen en voorzorgsmaatregelen van de NAM worden vastgelegd in het onderzoeksprogramma *Study and Data Acquisition Plan for Induced Seismicity in Groningen*. Dit onderzoeksprogramma, dat is opgezet na de aardbeving van Huizinge, wordt in oktober 2012 door de NAM gedeeld met SodM en definitief gemaakt in november 2012.

Het onderzoeksprogramma omvat onder meer uitbreiding van het netwerk van versnellingsmeters, monitoringsactiviteiten gericht op effecten van grondbeweging op gebouwen (met tiltmeters) en onderzoek naar de relatie tussen magnitudes, duur en frequentie van bevingen, grondversnelling en schade aan gebouwen.[74] SodM oordeelt positief over dit onderzoeksprogramma van de NAM. De onderzoeken vergen echter tijd, ongeveer een jaar. Daardoor zal het effect van eventueel te nemen maatregelen pas later zichtbaar zijn, mogelijk pas na drie jaar. Vanuit het oogpunt van veiligheid voor de inwoners van Groningen en vanuit het voorzorgsbeginsel pleit SodM dan ook voor een directe beperking van de gaswinning.[75]

73 Verslag openbaar verhoor van de heer Van de Leemput, 31 augustus 2022.
74 Elk, van & Doornbos (november 2012).
75 Bijlage bij Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 1.

Tekstkader 4.4 Het onderzoeksprogramma van de NAM

Na de beving van Huizinge en in reactie op de bevindingen van SodM, besluit de NAM een omvangrijk en veelomvattend onderzoeksprogramma op te zetten naar geïnduceerde seismiciteit in Groningen, het *Study and Data Acquisition Plan for Induced Seismicity in Groningen*. Initiatiefnemer van het onderzoeksprogramma is Jan van Elk. Hij stelt dat in de dagen na Huizinge binnen de NAM het besef groot was dat er iets moest gebeuren: *"We moeten nu echt iets gaan doen met z'n allen".* Hij spreekt over een grote kennisbehoefte, zeker nadat duidelijk wordt dat de 3,9 als maximale magnitude komt te vervallen.[76]

Een eerste versie van het onderzoeksprogramma is beschikbaar in november 2012. In het voorwoord van het onderzoeksprogramma verwijst de NAM naar het multidisciplinaire onderzoek dat in de jaren '90 werd verricht (onder leiding van de Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen, zie paragraaf 1.2.10 in hoofdstuk 1) naar de relatie tussen gaswinning en seismiciteit en onder meer resulteerde in de aanleg van een meetnetwerk in het Groningenveld (zie paragraaf 2.2.1 in hoofdstuk 2). Gesteld wordt dat de aardbeving van Huizinge zwaarder en langer was dan eerdere bevingen, door bewoners als intenser is ervaren, en tot meer schades heeft geleid. Dit is aanleiding voor nader onderzoek. Het onderzoeksprogramma is gericht op de relatie tussen magnitude, duur, frequentie, grondversnelling en schade aan gebouwen. Het programma bevat vijf onderzoeksvragen:

1. *"What is the future trend of seismic events?*
2. *Is there a relationship between the occurrence of seismicity and: a. geological structure (fault geometry and density), b. subsurface (paleo-)stress conditions c. reservoir parameters like porosity and compaction, d. gas production and production fluctuations and e. pressure differences over faults?*
3. *How does an earthquake at reservoir level translate into surface movement?*
4. *What is the relationship between surface movement and a. Damage to buildings "gebouwschade" and b. Safety of the general public?*
5. *Can a strategy be developed, based on a relationship possibly identified under item 2, to reduce the occurrence of (high magnitude) earthquakes or their impact on the surface?"*[77]

Het gaat om een grootschalig, ambitieus onderzoeksprogramma met een budget van uiteindelijk zo'n 200 miljoen euro. Wetenschappelijke kwaliteit en objectiviteit staan volgens Van Elk daarbij centraal. Daarom zijn behalve onderzoekers van de NAM en Shell zo'n tweehonderd internationale wetenschappers betrokken, ofwel als onderzoeker, ofwel als *reviewer*. Daarnaast wordt het onderzoeksprogramma

76 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Elk, 7 september 2022.
77 Elk, van & Doornbos (november 2012).

beoordeeld door toezichthouder SodM. De onderzoeksresultaten en data worden openbaar gedeeld. De onderzoeken die nodig zijn voor het winningsplan en de versterkingsoperatie worden daarnaast sinds 2015 beoordeeld door een wetenschappelijke begeleidingscommissie met nationale en internationale experts.

De uitkomsten van het onderzoeksprogramma van de NAM leiden onder meer tot de uitbreiding van het meetnetwerk en de totstandkoming van het *Hazard and Risk Analysis model* (HRA), een instrument waarmee de NAM een dreigings- en risicoanalyse maakt (zie tekstkader 8.10 in hoofdstuk 8).[78]

In 2018 krijgt de NAM het verzoek om het onderzoeksprogramma te beëindigen, als het ministerie van Economische Zaken en Klimaat besluit de risicoanalyses voortaan door TNO te laten uitvoeren. De NAM blijft overigens wel betrokken bij de risicoanalyse, omdat het bedrijf specifieke kennis over het gasreservoir in Groningen heeft (zie paragraaf 9.2.5 in hoofdstuk 9).

4.3 Gasgebouw en gaswinning: veranderde realiteit leidt nog niet tot ingrijpen

Als gevolg van de analyse die SodM in september 2012 maakt na de beving bij Huizinge, wordt het jarenlang geldende paradigma doorbroken dat de maximale magnitude 3,9 is en de schade beperkt zal blijven. Alle partijen in het gasgebouw die bij de gaswinning zijn betrokken, komen tot het besef dat deze nieuwe inzichten ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gaswinning uit het Groningenveld.

Aan de productiekant van het gasgebouw vindt in het najaar van 2012 intensief overleg plaats over de analyse van SodM en de reactie daarop. De bevindingen van de deskundigen die in het najaar van 2012 nader onderzoek doen (zie paragraaf 4.2) worden nauwgezet gevolgd. Het ministerie reageert in het najaar van 2012 afwachtend. Eind januari 2013 komt de minister, na ontvangst van het definitieve advies van SodM, tot een besluit. Tegelijkertijd blijft aan de verkoopkant van het gasgebouw GasTerra, niet gehinderd door de ontwikkelingen aan de productiekant van het gasgebouw, doorgaan met de verkoop van Groningengas.

4.3.1 NAM en CBM beseffen de ernst van de situatie en volgen de ontwikkelingen op de voet

'License to operate' van de NAM staat op het spel
De nieuwe inzichten van SodM over de risico's van de gaswinning en de kans op aardbevingen laten bij de NAM en het College van Beheer Maatschap (CBM) de alarmbellen afgaan. De

78 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Elk, 7 september 2022.

nieuwe inzichten vragen om een reactie van deze partners in het gasgebouw. Terwijl een groep experts zich buigt over de nadere analyses, stelt de NAM in de weken na de aardbeving bij Huizinge een team samen voor de afhandeling en coördinatie van de schademeldingen (zie paragraaf 4.4.1). Ook wordt gewerkt aan het eerder genoemde *Study and Data Acquisition Plan* (zie paragraaf 4.2.6) om meer inzicht te krijgen in de gevolgen van door gaswinning geïnduceerde bevingen.

Op 25 september 2012 constateert NAM-directeur Bart van de Leemput na een overleg met Inspecteur-generaal Jan de Jong in een interne mail aan NAM-collega's dat de *license to operate* op het spel staat. Hij schrijft dat de NAM een aanzienlijk groter gevoel van urgentie zal moeten laten zien en moet tonen dat ze alles doet wat nodig is om de impact van aardbevingen te mitigeren. "*The obvious way to reduce is to stop production. If we want to argue we keep producing we can only do so by demonstrating to the people who live in the area that we produce in a way which first of all minimises the impact and secondly results in a tolerable level of societal impact.*" Hij stelt dat een geactualiseerd winningsplan duidelijk moet maken wat de NAM kan doen om de magnitude en impact van aardbevingen te beperken en vraagt om dat te onderzoeken.[79]

Ook in de vergadering van het College van Beheer Maatschap (CBM) op 2 november 2012 brengt de NAM-directeur dit standpunt onder de aandacht bij de leden van het CBM en de regeringsvertegenwoordiger. "*Aardbevingen veroorzaken onrust onder de bevolking en kunnen daardoor het draagvlak voor de gasproductie aantasten. Als duidelijk zou zijn welke maatregelen het aardbevingsrisico verkleinen, zou NAM niet aarzelen om die uit te voeren.*" Het identificeren van die maatregelen is echter niet eenvoudig, benadrukt de directeur.[80]

> *Kijk, de kern van mijnbouwactiviteiten is draagvlak en dat geldt ook in Groningen. Op het moment dat de bevolking, de mensen die er wonen, de Groningers, zeggen "dit is te veel, dit kan niet", hebben we een heel groot probleem met z'n allen.*
>
> *Openbaar verhoor Bart van de Leemput, 31 augustus 2022*

NAM waarschuwt top Shell over *'emerging Groningen Threat'*
Dat de NAM de ontwikkelingen serieus neemt, blijkt onder meer ook uit de reeks e-mails die de NAM-directeur vanaf november 2012 verstuurt aan de top van Shell (Nederland en internationaal), met de veelzeggende titel *Emerging Groningen Threat*. In zijn eerste mail, van 3 november 2012, licht Van de Leemput toe dat SodM nu spreekt over een kans van 10% op een aardbeving volgend jaar met een kracht hoger dan 3,9 op de schaal van Richter. Daarbij wijst hij erop dat de aardbeving van augustus met een kracht van 3,4-3,6 al tot 2.000 schademeldingen leidde. Een aardbeving met hogere sterkte noemt hij '*difficult to manage*'. Hij constateert dat SodM de NAM heeft gevraagd met voorstellen voor productieverlaging te komen en ook het ministerie zal

79 Mailbericht, 25 september 2012 16.21. Onderwerp: urgent: onderzoek seismiciteit Groningen.
80 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 500e (extra, telefonische) vergadering van het College van Beheer Maatschap, 2 november 2012.

inlichten. Zoals in paragraaf 4.2.6 is beschreven, vindt de NAM productiebeperking echter geen effectieve voorzorgsmaatregel.

Op dat moment is Henk Kamp net aangetreden als minister van Economische Zaken. De nieuwe minister wordt kort na zijn aantreden in een briefing geïnformeerd over de situatie in Groningen door zijn ambtenaren. Uit een e-mail van Van de Leemput van 3 november 2012 blijkt dat de NAM via de regeringsvertegenwoordiger invloed wil uitoefenen op de briefing van de minister. Van de Leemput schrijft hierover in zijn e-mail: "*There will be a special Groningen board meeting Monday late afternoon, where we can influence the brief because Mark Dierikx has a seat in the Groningen board. The government has a dilemma which is similar to ours: how to balance judgement and action towards the risk of earthquakes, with the importance of the Groningen revenue stream to the country (which are order of magnitude 10 bln US dollar).*"

Van de Leemput signaleert in zijn e-mail ook risico's, zoals een besluit tot productie-vermindering. Ook een ingewikkeld publiek debat of het lekken van informatie vormen een risico. Daarnaast ziet hij een beslissing van de minister om het parlement te informeren als een risico, omdat dat van invloed kan zijn op het draagvlak. De NAM noemt het standpunt van SodM prematuur. Volgens de NAM is er wel een verband tussen productie en aardbevingen en zorgt snellere productie ervoor dat aardbevingen zich eerder in de tijd voordoen, maar is niet duidelijk of er ook meer aardbevingen (in totaal) komen.[81]

In een vervolgmail aan Shell, van 5 november 2012, schrijft Van de Leemput dat zowel het KNMI als de NAM nader onderzoek verrichten. In diverse workshops zullen de partijen overeenstemming ('*alignment*') zoeken met betrekking tot de onderzoeksresultaten en te treffen maatregelen, waarbij behalve technische aspecten en risico's ook financiële en juridische aspecten meewegen. Van de Leemput schrijft: "*NAM wants to avoid rush decision making based on incomplete or poorly verified information.*"[82] De NAM wil dus niet dat er overhaaste besluiten worden genomen.

In een volgende e-mail meldt Van de Leemput diezelfde avond dat er een *joint verification study* verricht zal worden naar de technische modellen van SodM en dat de NAM nader onderzoek doet naar '*mitigatie maatregelen*'. Hij stelt verder dat de overheid is geïnformeerd over het gehele spectrum en dat de minister een gebalanceerde briefing zal ontvangen. Ook merkt hij op dat een gecoördineerde benadering is afgestemd met de communicatieafdeling van het ministerie van Economische Zaken om er zeker van te zijn dat de verklaringen met elkaar overeenkomen (*'aligned holding statements').* Van de Leemput vervolgt zijn e-mail met de opmerking: *"These set of activities at least slows down the speed at which the issue is evolving."*[83]

81 NAM. Mailbericht, 3 november 2012, 12.02. Onderwerp: Groningen Emerging Threat.
82 NAM. Mailbericht, 5 november 2012, 0.45. Onderwerp: Groningen Emerging Threat, update 1.
83 NAM. Mailbericht, 5 november 2012, 22.09. Onderwerp: Re: Groningen Emerging Threat, update 2.

Later die maand, op 27 november 2012, constateert Van de Leemput in een e-mail dat de technische analyses van de NAM *'did not provide comforting results (yet?), so a scenario with an increased risk of future earthquakes, with limited instruments to mitigate risks cannot be excluded at this point of time'.*[84]

Uit voorgaande e-mails van de directeur van de NAM blijkt dat de activiteiten van de NAM in de periode september 2012-januari 2013 enerzijds gericht zijn op het verbeteren van het proces van schadeafhandeling en communicatie naar bewoners, en anderzijds op onderzoek om beter inzicht te verkrijgen in de ontwikkelingen in de ondergrond en mogelijke maatregelen om de risico's te beperken. Tegelijkertijd zijn de inspanningen van de NAM ook gericht op het voorkomen van overhaaste beslissingen: er zijn volgens de NAM nog veel onzekerheden rond een eventuele productiebeperking, terwijl de gevolgen daarvan voor Nederland groot zouden zijn.

Medio januari 2013 meldt Van de Leemput aan Shell dat er overeenstemming is over de (preventieve) maatregelen die de NAM zal treffen en dat er overeenstemming lijkt te zijn over de technische aspecten. Hij schrijft dat de verschillende partijen (het KNMI, de NAM en SodM) inmiddels dichter bij elkaar zijn gekomen, maar wijst er ook op dat er in de komende dagen nog 'divergentie' zou kunnen plaatsvinden waar het gaat om productievermindering.[85] Op 23 januari 2013 meldt hij dat de NAM een brief naar de toezichthouder heeft gestuurd met de nieuwe inzichten en de voorgestelde mitigerende maatregelen. De minister heeft besloten om de door de NAM voorgestelde maatregelen te volgen en kiest er niet voor om voor het komende jaar een productiebeperking op te leggen.[86]

CBM last extra vergaderingen in
In het College van Beheer Maatschap (CBM) krijgen de aardbeving in Huizinge en de ontwikkelingen die deze beving in gang heeft gezet, vanaf november 2012 eveneens volop aandacht. In de periode november 2012 tot en met januari 2013 vergadert het CBM maar liefst tien keer. Daarvan zijn negen vergaderingen extra ingelaste, telefonische vergaderingen. Ook het ministerie van Economische Zaken is, in de persoon van directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging Mark Dierikx, vertegenwoordigd in het CBM. Hij is niet stemgerechtigd, maar wel toehoorder in de vergaderingen.

Shell, ExxonMobil en de Staat (in het CBM vertegenwoordigd door staatsdeelneming EBN) uiten in deze vergaderingen zorgen over de *license to operate*, oftewel het maatschappelijk draagvlak voor de NAM in de regio en de rest van het land. Dick Benschop, president-directeur van Shell Nederland, stelt in zijn openbaar verhoor met de parlementaire enquêtecommissie: *"Zonder maatschappelijk draagvlak kun je niet werken. Zonder maatschappelijk draagvlak is er geen opbrengst, geen economie et cetera. Alles hangt daarvan af."*[87]

84 NAM. Mailbericht, 27 november 2012, 16.56. Onderwerp: Re: Groningen Emerging Threat, update 4.
85 NAM. Mailbericht, 17 januari 2013, 20.33. Onderwerp: Re: Groningen Emerging Threat, update 5.
86 NAM. Mailbericht, 23 januari 2013, 21.22. Onderwerp: Re: Groningen Emerging Threat, update 7.
87 Verslag openbaar verhoor van de heer Benschop, 8 september 2022.

In de vergaderingen van het CBM wordt uitgebreid stilgestaan bij de wijze waarop de NAM omgaat met de schadeafhandeling. De nadruk in de gesprekken lijkt aanvankelijk te liggen op de vraag hoe de NAM omgaat met de gevolgen van de aardbeving. Als duidelijk wordt wat de nieuwe bevindingen zijn van SodM, en zwaardere bevingen niet langer worden uitgesloten, is er meer aarzeling bij de leden van het CBM en wordt vooral gepleit voor nader onderzoek. Ook willen de leden graag afwachten wat de NAM en het KNMI zeggen over de bevindingen van SodM.

Stan Dessens, de afgevaardigde namens EBN in het CBM, verklaart in zijn openbaar verhoor dat hij zich zeer bewust was van de consequenties van een forse productiebeperking voor bijvoorbeeld de voorzieningszekerheid en de positie van GasTerra op de internationale gasmarkt, en dat daarom een zorgvuldig proces nodig was.[88]

> *Ik moet u zeggen dat ik vanuit die optiek dus altijd heb gezegd: doe het zorgvuldig, neem de tijd en ga niet overhaast iets doen, want dat kan je duur te staan komen.*
>
> *Openbaar verhoor Stan Dessens, 31 augustus 2022*

In de vergaderingen van het College van Beheer Maatschap voert de boventoon dat zorgvuldigheid belangrijk is, dat de verschillende experts tot overeenstemming komen en dat er vooral moet worden geïnvesteerd in goede processen voor schadeafhandeling om draagvlak voor de gaswinning te behouden. De inzet van het CBM richt zich voornamelijk op het aanpakken van de gevolgen van de aardbevingen en niet op het beperken van de oorzaken van de aardbevingen. Daarnaast hecht ook het CBM eraan dat er geen overhaaste besluiten worden genomen.

Regeringsvertegenwoordiger Dierikx benadrukt begin november 2012 meermaals dat de NAM duidelijk zal moeten maken welke maatregelen genomen worden om de risico's te beperken zolang de onderzoeken nog lopen.[89] Leden van het CBM zeggen tegen de regeringsvertegenwoordiger dat het van belang is dat richting de nieuwe minister de ontwikkelingen geduid zouden moeten worden '*in het kader van de al langer bestaande discussies en studies over de problematiek, en niet als een nieuw fenomeen*'. Dierikx zegt in een reactie dat eventuele informatie die SodM naar het ministerie stuurt, richtinggevend zal zijn. Hij benoemt meermaals dat het behulpzaam zal zijn wanneer de NAM zelf ook informatie naar het ministerie stuurt, ook over de maatregelen die de NAM zal treffen. Over de discussie over financiële consequenties van een eventuele productiebeperking zegt hij dat bij elke minister veiligheidsaspecten zwaarder zullen wegen dan de economische belangen.[90]

88 Verslag openbaar verhoor van de heer Dessens, 31 augustus 2022.
89 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 500e (extra telefonische) vergadering van het College van Beheer Maatschap, 2 november 2012.
90 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 502e (extra telefonische) vergadering van het College van Beheer Maatschap, 5 november 2012.

CBM dringt aan op duidelijkheid van KNMI
In een volgende bijeenkomst van het CBM, op 12 november 2012, komt aan de orde dat een intensieve bijeenkomst heeft plaatsgevonden tussen experts van de NAM en SodM. Dat heeft nog niet geleid tot een eensluidende opvatting tussen de NAM en SodM. Waar SodM stelt dat in de sessie de conclusies van SodM niet zijn weerlegd, is volgens de NAM juist overeengekomen dat verdere analyse nodig is en er tot die tijd geen uitspraken gedaan kunnen worden. De leden van het CBM benadrukken dat de onderzoeksresultaten van het KNMI meegenomen moeten worden en uiten enige irritatie over de opstelling van SodM, die daar mogelijk niet op wacht.

Regeringsvertegenwoordiger Dierikx wordt gevraagd om bij het KNMI voor versnelling van de publicatie te pleiten. Dat SodM van mening is dat de NAM eerder op waarschuwingen van SodM had moeten acteren, wordt door NAM-directeur Van de Leemput wel erkend, al mag dat nu niet betekenen dat de ingeslagen weg niet wordt voortgezet. Afgesproken wordt dat Dierikx contact opneemt met het KNMI. Hij zal ook bij SodM navragen of SodM met een rapport komt. De NAM moet in kort tijdsbestek een tijdlijn aanleveren waarop te zien is wat zij gaat doen en welke besluiten wanneer genomen kunnen worden. Dit laatste wordt van belang geacht '*als eventueel tegenwicht tegen een eventuele rapportage van SodM*', stelt Dierikx.[91]

Nauwe afstemming tussen CBM, NAM en EZ
Na de bijeenkomst op 12 november 2012 volgen nog CBM-vergaderingen op 19 november 2012, 13 december 2012, 3 januari 2013, 11 januari 2013, 17 januari 2013 en 24 januari 2013. In elk van deze vergaderingen wordt uitgebreid stilgestaan bij de ontwikkelingen in de gesprekken tussen de NAM, SodM en het KNMI. Uit verslagen van deze overleggen komt naar voren dat nauwe afstemming plaatsvindt tussen zowel de NAM als het CBM en het ministerie. De leden van het CBM worden regelmatig op de hoogte gesteld van ontwikkelingen bij het ministerie en van signalen die het ministerie ontvangt van bijvoorbeeld SodM.

Regeringsvertegenwoordiger Mark Dierikx benadrukt in zijn openbaar verhoor dat onderlinge afstemming binnen het College van Beheer Maatschap van belang was. Dat hij de andere leden daardoor de ruimte heeft gegeven om zijn gesprekken met de minister te beïnvloeden, herkent Dierikx niet. *"Het is mijn stijl van werken – of dat was mijn stijl van werken – om goed geïnformeerd te zijn, om transparant de opvattingen te kennen van iedereen"*, verklaart Dierikx. "*En het is ieders goed recht om een opvatting in te brengen in de hoop dat die terugkomt in de advisering aan de minister. Ik heb altijd zo gewerkt dat we daar open met elkaar over spraken. Het was per slot van rekening een partnership. We hadden een publiek-private samenwerking tussen Shell, Exxon, EBN en de Nederlandse Staat, waar ik, bij GasTerra althans, 10% vertegenwoordigde en waar ik in het CBM als waarnemer zat. Dus dan communiceer je open en transparant met elkaar en is er geen verbod om iets in te brengen."*[92]

91 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 503e (extra telefonische) vergadering van het College van Beheer Maatschap, 12 november 2012.
92 Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022.

EBN overvallen door ernst situatie
EBN, de staatsparticipant in het gasgebouw, lijkt zich in december 2012 overvallen te voelen door de ernst van de situatie. Hoewel EBN vertegenwoordigd is in het College van Beheer Maatschap en een medewerker van EBN betrokken was bij de workshops van experts in het najaar van 2012 (zie paragraaf 4.2.2), vindt EBN in december 2012 dat het onvoldoende geïnformeerd is door de NAM.

Als de CEO van EBN, Jan Dirk Bokhoven, op 19 december 2012 een conceptversie van het rapport van SodM te zien krijgt, is hij onaangenaam verrast. Het gaat dan zowel over de ernst van de situatie, als over de constatering dat intensief overleg plaatsvindt tussen de NAM en SodM, waar EBN niet van op de hoogte is. Bokhoven schrijft in een e-mail:

"*Dit is serieuze business en ik denk zelf dat de inhoud, al vinden de olies die niet leuk, niet veel zal veranderen. Ik denk dat wij er rekening mee moeten houden dat de Groningen productie in 2013 teruggeschroefd zal moeten worden totdat duidelijk is waardoor de bevingen ontstaan. Met de gedachte 'veiligheid eerst' zou ik niet tot een andere conclusie komen en dat wij dit als producenten zelf ook niet moeten willen. Ik heb geen zin om op een gegeven moment uit te moeten leggen dat in 2014 doden zijn gevallen omdat wij het niet nodig vonden om de productie verder terug te schroeven….*"

Een directeur van EBN schrijft als reactie dat de conclusies van SodM mogelijk wel erg stevig zijn ingezet en wellicht het gevolg zijn van frustraties van SodM over de wijze waarop de NAM op eerdere verzoeken heeft gereageerd. Hij constateert echter ook dat het onvermijdelijk lijkt dat ingegrepen zal moeten worden in het niveau van de gasproductie. Dit kan er onder meer toe leiden dat de aardbevingen over een langere periode worden gespreid. Voor het aantal aardbevingen in 2013-2014 zal een productiebeperking geen effect hebben. Hoewel een productiebeperking ook geen effect heeft op het voorkomen van een zware beving, is de kans op zo'n beving in een bepaalde periode wel lager.

De EBN-directeur legt Bokhoven uit dat de minister de effecten van een productiebeperking kan onderzoeken. Daarnaast kan de minister mitigerende maatregelen nemen. Hij voegt daar direct aan toe dat de NAM een productiebeperking ziet als een '*false sense of security*'. Bovendien kan ingrijpen in de productie de markt disproportioneel verstoren.[93]

CBM verbaasd over definitief advies SodM
Waar het CBM zeer terughoudend is in het nemen van zogenoemde 'ondergrondse' maatregelen (zoals een productiebeperking), is er geen sprake van terughoudendheid in het CBM voor het nemen van zogenoemde 'bovengrondse' maatregelen (zoals versterking, onderzoek, communicatie, verbetering van de aanpak van schadeafhandeling, et cetera). Wat betreft de ondergrondse maatregelen is het CBM vooral van mening dat deze disproportioneel zijn zolang niet duidelijk is of productievermindering daadwerkelijk effectief is. Zo stelt Dick Benschop begin januari 2013: "*Als er inderdaad een correlatie blijkt te zijn tussen productiesnelheid en het optreden van bevingen met een mogelijke kracht, zal daarover*

93 EBN. Mailwisseling, 20 december 2012 00:26. Onderwerp: RE: VERTROUWELIJK FW: Info tbv CvBM – Strikt vertrouwelijk.

een discussie plaats moeten hebben. Er zouden echter geen maatregelen ten aanzien van de productiesnelheid moeten worden genomen als daarvoor geen onderbouwing is."[94]

Na het verschijnen van het definitieve advies van SodM uiten de leden van het CBM in de vergadering van 24 januari 2013 verbazing over de eindconclusies van SodM. De leden dachten dat er in redelijke mate overeenstemming was bereikt met SodM. Volgens hen reflecteert de inhoud en toon van de brief van SodM echter niet het '*gevoerde overleg*' en brengt het advies van SodM de minister in een lastig parket. De regeringsvertegenwoordiger reageert dat ook hij liever een advies van SodM had gehad dat de minister meer ruimte bood, *'temeer omdat op het ministerie ook de vraag is opgeworpen of naleving van het advies van Staatstoezicht eventueel door de rechter zou kunnen worden afgedwongen'.*[95]

Met deze laatste opmerking doelt hij erop dat hij in januari 2013 heeft laten uitzoeken of naleving van het SodM-advies, of zelfs productiebeperking, via de rechter kan worden afgedwongen. Uit het juridische advies blijkt dat de kans klein wordt geacht dat dit via de rechter kan worden afgedwongen, al valt het niet helemaal uit te sluiten. Wel zal de minister zijn besluit goed moet motiveren.[96]

Uitstel van actualisatie winningsplan
De ontwikkelingen na 'Huizinge' zijn ook van invloed op het winningsplan dat de NAM moet indienen en het daaropvolgende instemmingsbesluit van de minister voor het Groningenveld. Op grond van de wet moet een winningsplan iedere vijf jaar geactualiseerd worden. Het vorige instemmingsbesluit dateert van eind 2007 (zie paragraaf 3.3.1 in hoofdstuk 3). Dat betekent dat de NAM voor 1 januari 2013 het winningsplan moet actualiseren. Na de aardbeving bij Huizinge stelt regeringsvertegenwoordiger Dierikx in het College van Beheer Maatschap voor dat de NAM een verzoek indient tot uitstel van actualisatie van het winningsplan. Het ministerie wil namelijk graag, net als SodM, een volledige actualisatie van het winningsplan ontvangen, inclusief een beschrijving van de maatregelen ter voorkoming en beperking van schade door bodembeweging. Het ministerie acht de uitkomsten van de inmiddels door de NAM geïnitieerde onderzoeken daarvoor van belang.[97]

De NAM is aanvankelijk geen voorstander van uitstel en wil graag vast een gewijzigd winningsplan indienen op basis van de huidige inzichten, met vermelding van de onderzoeken die nog lopen of nog worden ingezet. Maar een daadwerkelijke, volledige actualisatie van het winningsplan komt er uiteindelijk toch niet. Op 21 december 2012 stuurt de NAM wel een brief naar de minister waarin op enkele onderwerpen actuele inzichten worden benoemd. Deze inzichten leiden echter nog niet tot een substantiële wijziging van de ontwikkelingsstrategie en vormen nog geen aanleiding om het winningsplan te wijzigen. De NAM zegt toe dat zij een geactualiseerd winningsplan zal indienen zodra in het komende jaar (2013) de onderzoeksresultaten bekend worden.[98]

94 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 506e (extra telefonische) vergadering van het College van Beheer Maatschap, 3 januari 2013.
95 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 509e (extra telefonische) vergadering van het College van Beheer Maatschap, 24 januari 2013.
96 Ministerie van EZ. Notitie inzake juridisch advies over opvolgen SodM-advies, 24 januari 2013.
97 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake update m.b.t. aardbevingen en Groningengasveld en input voor gesprek met dhr. Voser, 18 december 2012.
98 NAM. Brief minister Kamp inzake Actualisatie Winningsplan Groningen, 21 december 2012.

4.3.2 Ministerie volgt de ontwikkelingen en wacht af

Zoals in paragraaf 4.2.4. is beschreven, wacht het ministerie van Economische Zaken in de maanden na 'Huizinge' aanvankelijk vooral de bevindingen van de onderzoekers van de NAM, Shell en het KNMI af. De ambtenaren zijn zich echter wel zeer bewust van de vergaande consequenties die de bevindingen van SodM zullen hebben als deze juist blijken te zijn.

Intern memo EZ: hoe lager de gaswinning, hoe beter

In een eerste ambtelijk memo na 'Huizinge' aan de directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging, Mark Dierikx, van 26 september 2012 wordt opgemerkt dat bij een vergelijkbare situatie bij een klein gasveld, het veld per direct zou worden gesloten tot meer bekend zou zijn over de risico's. Bij het Groningenveld is dat echter niet mogelijk vanwege de rol van het Groningenveld voor de voorzieningszekerheid. In het memo wordt geschreven dat het ministerie (net als de NAM) '*met spoed*' gaat kijken naar de mogelijkheden om de productie en productiesnelheid van het Groningenveld te temperen en in beeld te brengen wat de consequenties daarvan zouden zijn voor de leveringszekerheid en gasbaten.[99] Zoals in paragraaf 4.2.4 is beschreven, krijgt (demissionair) minister Verhagen op dat moment geen informatie van zijn ambtenaren over de signalen van de toezichthouder.

Aanvankelijk steun op ministerie voor toepassen voorzorgsbeginsel

Na het eerste memo duurt het meer dan een maand voordat een volgend memo naar aanleiding van de beving bij Huizinge wordt geschreven op het ministerie van Economische Zaken. Dit memo, van 31 oktober 2012 aan directeur-generaal Dierikx, dient ter voorbereiding van diens gesprek met NAM-directeur Van de Leemput. In het memo staat: "*Samengevat kan voor het Groningenveld gesteld worden: 1). Op basis van de gegevens tot nu toe is het waarschijnlijk dat de maximale magnitude die in Groningen kan optreden boven de 4.6 ligt. Een hogere waarde kan niet worden uitgesloten. 2). In alle scenario's is er een aanzienlijke kans dat bevingen boven 3,9 zullen optreden. 3). Er is een kans van 5% tot 10% dat een beving met een magnitude van 3,9 al binnen een jaar vanaf nu optreedt*."[100]

Volgens dit memo lijkt het erop dat de experts van de NAM en het KNMI over deze punten overeenstemming bereiken. Er wordt echter op gewezen dat de NAM mogelijk zal pleiten voor nader onderzoek voordat er maatregelen genomen worden. Het memo wordt vervolgd met de opmerking: *"Wat ons betreft is tijd kopen echter niet aan de orde. Het voorzorgsprincipe en zorgvuldigheidsprincipe zouden voorrang moeten hebben en maken het noodzakelijk dat er per direct maatregelen worden genomen en de productie wordt teruggebracht. Met andere woorden: we steunen de lijn van SodM en stellen dan ook voor dat de minister direct na uw gesprek met NAM langs deze lijn wordt geïnformeerd."*

In het memo van 31 oktober 2012 staat ook dat nog niet bekend is hoever de productie verlaagd zou moeten worden om de risico's voldoende te beperken. De lijn zou daarom moeten zijn de productie zo veel als mogelijk is met het oog op voorzieningszekerheid te verlagen. Volgens het memo zijn er geen redenen om te wachten met ingrijpen, blijkt uit de conclusies. Zo staat als conclusie onder meer geformuleerd:

99 Ministerie van ELI. Nota aan de DG Dierikx inzake gesprek met gedeputeerde Fey Mestdagh van de provincie Groningen over aardbevingen door gaswinning, 26 september 2012.
100 Ministerie van ELI. Memo aan DG Dierikx inzake gesprek met NAM, 31 oktober 2012.

"(1) Op basis van deze nieuwe inzichten m.b.t. de kans op een toename van de frequentie en grootte van de aardbevingen zullen op korte termijn maatregelen genomen moeten worden om deze risico's te beperken. Dit betekent feitelijk dat de productie en productiesnelheid van het Groningen-veld beperkt zal moeten worden totdat uit onderzoek blijkt dat er mogelijk andere mitigerende maatregelen mogelijk zijn. (2) Op basis van de huidige kennis is nog niet aan te geven, hoever de Groningen productie- en productiesnelheid teruggebracht moeten worden, om tot een acceptabel productieprofiel te komen. Dus vooralsnog is de stellingname, hoe lager hoe beter. (3) SodM heeft de volmacht om bij mijnbouwactiviteiten in te grijpen dan wel om deze stil te leggen, wanneer de veiligheid in het geding is. (4) Gezien de belangrijke rol, die het Groningen veld speelt in de nationale voorzieningszekerheid (en bij de aardgasbaten), zal op korte termijn onderzocht moeten worden wat mogelijk is. Er is echter geen grond om te wachten met het nemen van maatregelen tot het nader onderzoek gereed is en (het voornemen tot) het nemen van maatregelen door SodM."[101]

Het memo geeft ook aan dat er andere bronnen van laagcalorisch gas gevonden moeten worden om te voorzien in de behoefte van laagcalorisch gas. Volgens het ministerie beschikt Gasunie Transport Services (GTS) over conversieapparatuur om jaarlijks 20 miljard kubieke meter hoogcalorisch gas door toevoeging van stikstof om te zetten naar laagcalorisch gas. Dat zou betekenen dat de gaswinning van 50 naar 30 miljard kubieke meter zou kunnen. Dat biedt volgens het memo echter geen oplossing voor de piekvraag in de winter. Een reductie van 20 miljard kubieke meter zou volgens het memo een afname van de gasbaten opleveren van 4 miljard euro. *"Vooruitlopend op meer definitieve besluitvorming kan worden overwogen om de Groningenproductie vooralsnog terug te brengen tot 42,5 miljard m3/jaar, zijnde het jaarlijks gemiddelde van het Groningenplafond. Dit geeft mogelijk enige 'rust' in het veld'."* 42,5 miljard kubieke meter per jaar staat gelijk aan het jaarlijks gemiddelde volgens de afspraken van het Groningenplafond (zie paragraaf 3.3.1 in hoofdstuk 3).[102]

Directeur-generaal deelt intern memo niet met minister
De directeur-generaal deelt de informatie in dit memo niet met minister Verhagen. Mark Dierikx verklaart in zijn openbaar verhoor dat hij na ontvangst van dit memo, waarin de *'opvatting'* van de toezichthouder is verwoord, opnieuw vooral wil weten wat de andere partijen in het gasgebouw van dit signaal vinden en of daar een eensluidende opvatting over is.

> *Dit was een opvatting die SodM had, met alle respect, natuurlijk hartstikke indrukwekkend en alarmerend. Ik wilde daarnaast de opvatting hebben van de andere partijen.*
>
> *Openbaar verhoor Mark Dierikx, 8 september 2022*

De directeur-generaal wijst erop dat er op dat moment nog geen eenduidig beeld was van de bevindingen en dat het KNMI nog niet onderschreef dat de maximale magnitude van 3,9 moest

101 Ministerie van EZ. Memo aan DG Dierikx inzake gesprek met NAM over aardbeving Loppersum (2 oktober 2012), 31 oktober 2012.
102 Ministerie van EZ. Memo aan DG Dierikx inzake gesprek met NAM over aardbeving Loppersum (2 oktober 2012), 31 oktober 2012.

worden losgelaten. Dat een van zijn eigen ambtenaren (bovendien de enige ambtenaar op het departement met specialistische kennis over de ondergrond) in bovengenoemd memo spreekt over het voorzorgsbeginsel en stelt dat tijd kopen niet aan de orde zou moeten zijn, woog volgens de directeur-generaal wel zwaar. Maar dat neemt niet weg dat hij eerst vooral wilde weten hoe het KNMI over de bevindingen dacht.[103]

Nieuwe minister treft een complex dossier aan
Op maandag 5 november 2012 gaat het kabinet-Rutte II van start en treedt Henk Kamp aan als minister van Economische Zaken. Een van de eerste dossiers waarover de minister op diezelfde dag wordt geïnformeerd, betreft de gaswinning in Groningen. De urgente boodschap van SodM wordt direct na zijn aantreden met hem besproken.

De dag na dit gesprek volgt de eerste schriftelijke nota over de gaswinning aan de minister. Deze nota, van 6 november 2012, (voorzien van een paraaf van de minister op 13 november 2012) bevat een korte toelichting op de recente ontwikkelingen na de beving bij Huizinge en de eerste bevindingen van SodM (zoals beschreven in paragraaf 4.2.2). De minister wordt gewezen op een mogelijk *'groot risico voor de veiligheid van mens en omgeving'* wanneer zich daadwerkelijk bevingen zouden voordoen met een kracht van meer dan 4,5 op de schaal van Richter. Daarbij wordt opgemerkt dat de meest voor de hand liggende maatregel een directe productiebeperking zou zijn, maar dat dit consequenties heeft voor zowel de energievoorzieningszekerheid als de gasbaten.

Ook wordt in deze nota aangegeven dat een groep van experts zich nog buigt over de bevindingen. De ambtenaren schrijven verder dat het ministerie van Economische Zaken en de NAM kijken naar scenario's om de productie te beperken en wat daarvan de consequenties zouden zijn. Uit de handgeschreven opmerkingen van de minister op de nota blijkt dat de ernst hem duidelijk is. Hij maant zijn ambtenaren tot spoed bij het nadere onderzoek. Hij wenst op 20 en 27 november 2012 wederom een nota te ontvangen met de stand van zaken. Ook vraagt hij zijn ambtenaren contact op te nemen met het ministerie van Financiën in verband met de mogelijke financiële consequenties.[104]

Minister Kamp verklaart in zijn openbaar verhoor dat hij zich in die eerste dagen en weken als minister steeds meer bewust wordt van de urgentie van het probleem. Duidelijk is dat bewoners en bestuurders in Groningen grote zorgen hebben. Ook realiseert Kamp zich dat sprake is van een omslagpunt na 50 jaar gaswinning. Die gaswinning heeft zowel de Staat als de oliemaatschappijen veel inkomsten opgeleverd: *"Dat zou anders gaan worden. Er zou minder gas gewonnen gaan worden. Er zou veel meer gedaan moeten worden om de gevolgen op te vangen. Van dat kantelpunt was ik mij bewust, naast natuurlijk de woede en de onrust van de mensen in Groningen".*

103 Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022.
104 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake mogelijke consequenties aardbevingen op productie Groningenveld, 6 november 2012.

> *Ik had wel door dat we in ieder geval te maken hadden met iets waar de Groningers woedend over waren. En de mensen in Groningen zijn geen druktemakers; als zij woedend zijn, is er echt wat aan de hand.*
>
> *Openbaar verhoor Henk Kamp, 9 september 2022*

Minister Kamp verklaart daarnaast dat hij zich ook zeer bewust was van het belang van de Groningse gaswinning voor de Nederlandse samenleving. Hij benadrukt in zijn openbaar verhoor dat op dat moment zo'n 45% van het totale energieverbruik in Nederland afkomstig is van aardgas, en dat 98% van de Nederlanders voor hun verwarming en voor koken afhankelijk zijn van aardgas. Kamp stelt: *"Ik was mij er heel goed van bewust dat als je gaat ingrijpen in de winning van het aardgas, dat met name in een koude winter mogelijk gevolgen zal hebben. Dus op die manier ben ik mij daar toen verder in gaan verdiepen".*[105]

In de maand november 2012 volgen nieuwe ambtelijke notities aan de minister op 15 en 26 november. In de nota van 15 november 2012 luidt de boodschap dat de gesprekken tussen de experts (nog) niet hebben geleid tot een gewijzigd inzicht bij SodM. SodM blijft vooralsnog van mening dat het verstandig is de productie uit het Groningenveld terug te brengen. Gezien de grote impact daarvan achten de ambtenaren het van belang om een second opinion op de analyses te laten uitvoeren door het KNMI. De verwachting is dat dit enkele weken tijd zal vergen. SodM zal zijn eigen rapport ondertussen afronden, maar wacht met het uitbrengen daarvan tot het KNMI zijn bevindingen heeft gerapporteerd.[106] In de nota van 26 november 2012 wordt aangegeven dat het KNMI waarschijnlijk op 7 december 2012 zijn bevindingen aan SodM zal rapporteren. Minister Kamp schrijft op het memo: *"Ok, ik wacht tot 7 december."*[107]

De eerstvolgende schriftelijke update laat echter op zich wachten tot 17 december 2012. Minister Kamp parafeert deze nota op 21 december 2012. Het ministerie heeft dan inmiddels een eerste conceptversie van het advies van SodM ontvangen. De inhoud van het concept-rapport wordt kort geschetst. Naast preventieve maatregelen (zoals het verstevigen van schoorstenen) en het uitvoeren van het door de NAM opgestelde studieprogramma, adviseert de toezichthouder twee tijdelijke maatregelen: 1) de productie stabiliseren (sterke schommelingen binnen het jaar vermijden); en 2) de productie drastisch verminderen. Volgens SodM levert elke vermindering een bijdrage aan verlaging van het risico op een zware beving, maar is in feite alleen bij een productie tussen 0 en 10 miljard kubieke meter sprake van een aanvaardbaar risicoprofiel. De ambtenaren schrijven in de nota: *"Beleidsmatig is punt 2 vanuit de verantwoordelijkheid voor de energievoorziening in Nederland geen optie."*

Over de vraag met hoeveel de productie mogelijk wel omlaag gebracht zou kunnen worden, wordt in de nota niets geschreven. Over de planning wordt opgemerkt dat SodM het commentaar van het KNMI nog zal verwerken en dat ook de NAM nog inzage krijgt in het

105 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 9 september 2022.
106 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake status en update aardbevingen en Groningengasveld, 15 november 2012.
107 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake update mogelijke consequenties aardbevingen op productie Groningenveld, 26 november 2012.

conceptrapport. De verwachting is dat SodM in de tweede week van januari met een definitief advies aan de minister komt. Verder wordt nog een studie van Shell verwacht over het Groningenveld.[108] Het eerstgenoemde punt in de nota (het voorkomen van productiefluctuaties binnen het jaar) zal overigens niet terugkeren in het definitieve advies van de toezichthouder. Zie voor meer informatie daarover themahoofdstuk IV over vlakke winning.

Eerste overleggen minister met SodM en Shell
In december 2012 volgen gesprekken tussen de minister en vertegenwoordigers van Shell en tussen de minister en de inspecteur-generaal van SodM over de problematiek in Groningen. Op 19 december 2012 spreekt minister Kamp met de CEO van Shell, Peter Voser, en de president-directeur van Shell Nederland, Dick Benschop, over onder meer de seismische activiteit in Groningen. In de ambtelijke voorbereiding van dit gesprek krijgt minister Kamp mee dat hij kan benadrukken dat de verantwoordelijkheid voor het nemen van maatregelen bij de NAM ligt en dat hij de adviezen van SodM en de voorstellen van de NAM afwacht en zich beraadt op vervolgstappen.[109]

Uit een terugkoppeling van Shell van dit gesprek blijkt dat Voser in het gesprek zijn waardering heeft geuit voor de wijze waarop het ministerie en Shell samenwerken. Voser heeft benadrukt dat Shell de ontwikkelingen zeer serieus neemt, graag het goede wil doen en de NAM alle ondersteuning biedt die zij nodig heeft. Ook heeft hij de maatregelen toegelicht die de NAM al treft en stilgestaan bij het verschil van inzicht tussen de NAM en SodM over minder of vlakkere productie. Shell heeft verder te kennen gegeven dat het van belang is genoeg tijd te nemen en niet te overhaasten. De minister heeft volgens Shell benadrukt dat de NAM wel in actie moet komen met bovengrondse maatregelen (versterken van gebouwen).[110]

Drie dagen later, op 21 december 2012, volgt een gesprek tussen de minister en inspecteur-generaal Jan de Jong. In dit overleg presenteert de inspecteur-generaal het onderzoek van SodM en zijn voorlopige advies aan de minister. SodM adviseert fluctuaties in de productie te minimaliseren en de gaswinning in 2013 zo veel mogelijk terug te brengen, maar plaatst daarbij wel een kanttekening: ‘*echter zodanig dat de voorzienings- en leveringszekerheid van Nederland niet in gevaar komt*’.[111] Minister Kamp verklaart in zijn openbaar verhoor dat de inspecteur-generaal in dit gesprek met een heel belangrijk signaal komt en de ernst van de situatie in Groningen onder woorden brengt. Hij zegt in het verhoor dat hij blij was met het door SodM uitgevoerde onderzoek en het advies, ook al is het niet gebruikelijk dat de toezichthouder deze stap zet: *“Ik denk dat we blij moeten zijn dat ze advies gegeven hebben, want ze hebben de kat de bel aangebonden en ze hebben gezorgd dat iedereen zich bewust werd van de ernst van de situatie.”*[112]

108 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake update aardbevingen in het Groningenveld, 17 december 2012.
109 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake update m.b.t. aardbevingen en Groningengasveld en input voor gesprek met dhr. Voser, 18 december 2012.
110 Shell. Mailbericht, 19 december 2012 16.47. Onderwerp: Meeting notes meeting CEPV/CCh NL with NL minister Kamp (Economic Affairs).
111 SodM. Presentatie inspecteur-generaal de Jong aan minister Kamp inzake toegenomen kans op bevingen met hogere magnitudes in Groningen, 21 december 2012.
112 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 9 september 2022.

De dag na het gesprek stuurt De Jong per e-mail een terugkoppeling van het gesprek aan enkele medewerkers. Hij schrijft dat de minister zeer veel vragen stelde en tevens vroeg "*of ik besefte dat dit 'om groot bier' ging*". In het gesprek heeft de directeur-generaal benadrukt dat hij er bij de NAM al op heeft aangedrongen om maatregelen te nemen. Volgens De Jong heeft de minister in het gesprek geopperd dat er mogelijk nog een second opinion nodig is. Daarop heeft de inspecteur-generaal laten weten dat dat zou kunnen met betrekking tot het model en de relatie tussen productiesnelheid en frequentie en magnitude van bevingen, maar dat Shell en de NAM de belangrijkste conclusies van het SodM-onderzoek delen en dat er volgens hem nu al '*no regret*'-maatregelen genomen moeten worden, zoals het versterken van gebouwen. De Jong schrijft: "*Na nog een paar keer 'groot bier' zag de minister dit toch wel als het grootste politieke issue van 2013 worden.*"[113] Minister Kamp verklaart in zijn openbaar verhoor: "*Het woord 'groot bier' ligt mij niet voor in de mond. Maar dat ik begreep wat hij zei, namelijk dat het heel ernstig was, dat zal ik zeer duidelijk hebben gemaakt – met welke woorden weet ik niet.*"[114]

In zijn openbaar verhoor verklaart De Jong dat de minister tijdens het gesprek in december 2012 constateerde dat het om *'groot bier'* ging en dat hij de inhoud van de presentatie die De Jong geeft met de top van de coalitie zou moeten bespreken. Hoewel de urgentie volgens De Jong wel duidelijk overkwam bij de minister, gaf de minister in het gesprek volgens hem ook aan dat hij nader onderzoek wilde laten doen. De Jong verklaart dat zijn reactie was dat het zeker goed was om meer onderzoek te doen, maar dat hij daarnaast vond dat de minister onmiddellijk moest optreden.[115]

> *Ik heb gezegd dat het enige heil zat in het terugbrengen van de productie.*
>
> *Openbaar verhoor Jan de Jong, 30 augustus 2022*

Ministeries van Financiën en Algemene Zaken kijken zijdelings mee
Eind 2012 raken ook de ministeries van Financiën en van Algemene Zaken zijdelings betrokken bij de ontwikkelingen in het gasdossier. Op verzoek van minister Kamp wordt al in november 2012 het ministerie van Financiën vertrouwelijk en telefonisch geïnformeerd over het aanstaande rapport van SodM. Directeur Energiemarkt Jos de Groot verklaart in zijn openbaar verhoor dat in het frequente aardgasbatenoverleg tussen Economische Zaken en de Inspectie der Rijksfinanciën (onderdeel van het ministerie van Financiën) zeker aandacht zal zijn geweest voor het onderwerp, omdat de ontwikkelingen mogelijk consequenties zouden hebben voor de aardgasbaten. Daarbij wijst hij erop dat de economische situatie in 2012 niet erg makkelijk was, en de aardgasbaten dus een belangrijke rol speelden. Ook mede daarom was volgens De Groot een zorgvuldig en weloverwogen besluit nodig en geen snel, overhaast besluit.[116]

113 SodM. Mailbericht inspecteur-generaal De Jong aan medewerkers SodM, 22 december 2012 7:51. Onderwerp: Groot bier.
114 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 9 september 2022.
115 Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.
116 Verslag openbaar verhoor van de heer De Groot, 1 september 2022.

In december is er opnieuw contact tussen de ministeries van Economische Zaken en van Financiën. Ambtenaren van Economische Zaken laten, naar aanleiding van het conceptrapport van SodM, weten dat alleen een zeer forse beperking van de productie uit het Groningenveld de kans op aardbevingen doet afnemen. In een interne e-mail van 18 december 2012 schrijft een ambtenaar van Financiën aan zijn collega's dat met een forse daling de productie volgens het ministerie van Economische Zaken onder het niveau van leveringszekerheid uitkomt en dat zo'n daling daarmee niet echt realistisch lijkt. Deze mailwisseling wordt door ambtelijk Financiën tevens gedeeld met de ambtelijke top van het ministerie van Algemene Zaken.[117]

De secretaris-generaal van Algemene Zaken op dat moment is Kajsa Ollongren. Zij verklaart in haar openbaar verhoor dat de betrokkenheid van het ministerie van Algemene Zaken in 2012 beperkt is. Eind 2012 raakt het ministerie betrokken als duidelijk wordt dat er een advies komt van SodM. Het ministerie is ook betrokken bij de voorbereiding van behandeling van het onderwerp in de ministerraad in januari 2013. Daarbij zijn volgens Ollongren drie aspecten van belang: veiligheid, leveringszekerheid en financiën.[118]

Ook minister-president Rutte geeft tijdens de openbare verhoren aan dat voor hem en zijn ministerie het gasdossier pas in december 2012 en januari 2013 een onderwerp wordt, wanneer duidelijk wordt dat SodM met een advies zal komen. Voor die tijd is het voor de premier nog geen kwestie waar hij zich mee bezighoudt. Premier Rutte verklaart dat hij in augustus 2012 ongetwijfeld het nieuws over de aardbeving bij Huizinge heeft meegekregen, maar dat de problematiek pas in januari 2013 op de agenda komt. De betrokkenheid van de premier blijft op dat moment echter nog zeer beperkt. Bij de ministerraad waarin het SodM-advies wordt behandeld, is de premier zelf ook niet aanwezig, zo verklaart hij. Wel geeft hij aan, de boodschap van de toezichthouder als *'heftig'* te hebben ervaren. Net als zijn secretaris-generaal Ollongren benadrukt hij de drie aspecten die voor hem en zijn ministerie op dat moment een rol speelden in de afwegingen: veiligheid, leveringszekerheid en financiën.[119]

Koersverandering: ministerie van EZ denkt niet meer aan productiebeperking
Terwijl de onderzoeken vorderen en zowel de NAM als de toezichthouder in overleggen, presentaties en conceptbrieven hun (voorlopige) adviezen delen met het ministerie, lijken ook de ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken eind 2012 een standpunt in te nemen. Waar zij in oktober en november met een zekere stelligheid schrijven over productiebeperking en zeggen dat '*tijd kopen*' niet aan de orde kan zijn, verandert de toon in december 2012.

Op basis van het conceptadvies van SodM constateren de ambtenaren dat er nog veel onzekerheden zijn over de vraag of een productiebeperking echt zinvol is. Dat de NAM preventieve maatregelen zal moeten treffen, staat buiten kijf. Maar of een productiebeperking daar onderdeel van moet zijn, is nog onderwerp van discussie. Een echt substantiële beperking is volgens de ambtenaren niet mogelijk. Ze vragen zich af of de risico's wel echt

117 Ministerie van AZ. Mailwisseling, 18 december 2013 13.58. Onderwerp: FW: aardbeving en aardgasbaten.
118 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Ollongren, 30 september 2022.
119 Verslag openbaar verhoor van de heer Rutte, 13 oktober 2022.

afnemen bij een verlaging naar bijvoorbeeld 30 miljard kubieke meter, zo blijkt uit interne mailcorrespondentie van 27 december 2012.[120]

Over de vraag of de productie uit voorzorg beperkt zou moeten worden, lijken de meningen binnen het ministerie verdeeld. Dat vraagstuk wordt door het cluster dat zich met mijnbouw bezighoudt (bij dit cluster is niet alleen de vergunningverlening voor, maar ook de veiligheid van mijnbouwactiviteiten ondergebracht) anders benaderd dan door het cluster dat zich bezighoudt met de leveringszekerheid en het gasgebouw. Dat neemt niet weg dat het ministerie van koers verandert en vanaf december 2012 geen voorstander is van productiebeperking.

4.3.3 GasTerra door ministerie betrokken bij verkenning naar mogelijke productiebeperking

GasTerra: productie kan worden beperkt tot 27 miljard kubieke meter
Volgens de ambtelijke memo's van 26 september 2012 en 31 oktober 2012 gaat het ministerie *'met spoed'* onderzoeken hoe de gaswinning uit het Groningenveld beperkt kan worden en wat daarvan de consequenties zijn.[121] Directeur-generaal Dierikx verklaart in zijn openbaar verhoor dat het ministerie hier inderdaad meteen mee aan de slag gaat. De minister zou, zodra hij geïnformeerd wordt, immers willen weten welke mogelijkheden hij heeft en wat de consequenties kunnen zijn. Volgens Dierikx is Gasunie Transport Services (GTS) op dat moment de meest aangewezen partij om informatie te geven over de leveringszekerheid.[122]

Toch zet het ministerie in het najaar van 2012 geen informatievraag uit bij GTS. Wel zoeken ambtenaren contact met GasTerra, het bedrijf dat het Groningengas verkoopt. Begin november neemt directeur Energiemarkt De Groot telefonisch contact op met GasTerra over de mogelijkheden om de verkoop van Groningengas te verminderen, zo verklaart de CEO van GasTerra, Gertjan Lankhorst.[123] Op grond van Europese regelgeving (de zogeheten REMIT-regels) mag het ministerie volgens Dierikx deze vraag eigenlijk niet stellen aan GasTerra, omdat GasTerra mogelijke kennis over een aanstaand productiebesluit openbaar moet maken.[124] De Groot verklaart daarentegen dat deze handelwijze, met het oog op de REMIT-regels, waarschijnlijk *'op het randje*' was, maar dat dit nodig was vanwege de urgentie van de situatie.[125] Themahoofdstuk II over het gasgebouw bevat een uitleg over deze REMIT-regels.[126]

Anton Broenink, chief operations officer (COO) van GasTerra berekent, vervolgens desgevraagd een '*Groningen minimaal scenario*', waarna Lankhorst deze berekening deelt met De Groot

120 Ministerie van EZ. Mailwisseling, 27 december 2012 15.26. Onderwerp: RE: Confidential: DRAFT SodM Technical report.
121 Ministerie van ELI. Nota aan DG Dierikx inzake gesprek met gedeputeerde Fey Mestdagh van de provincie Groningen over aardbevingen door gaswinning. 26 september 2012. Ministerie van EZ. Memo aan DG Dierikx inzake gesprek met NAM over aardbeving Loppersum (2 oktober 2012), 31 oktober 2012.
122 Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022.
123 Verslag openbaar verhoor van de heer Lankhorst, 2 september 2022.
124 Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022.
125 Verslag openbaar verhoor van de heer De Groot, 1 september 2022.
126 Bedoeld wordt de Europese verordening 'Regulation on wholesale Energy Market Integrity and Transparancy' die van toepassing is op partijen die op de groothandelsmarkt elektriciteit of gas inkopen of verkopen. Deze regels verplichten partijen als GasTerra ertoe om grote ontwikkelingen die van invloed zouden kunnen zijn op de handelsprijs meteen met alle marktpartijen te delen.

van het ministerie. In dit scenario wordt maximale stikstofconversie toegepast en wordt de productie uit Groningen zo veel mogelijk beperkt. Broenink komt in zijn analyse uit op een productie uit het Groningenveld van 20 miljard kubieke meter voor de winter van 2012-2013 en 7 miljard kubieke meter voor de zomer van 2013. In totaal gaat het dus om een productie van 27 miljard kubieke meter. Daarbij is uitgegaan van normale temperaturen.[127]

Broenink berekent dat de consequenties voor de aardgasbaten circa 5 miljard euro bedragen. Daarbij plaatst hij de belangrijke kanttekening dat GasTerra voor de winter van 2012-2013 al 28 à 30 miljard kubieke meter heeft verkocht. GasTerra zou bij dit scenario dus circa 10 miljard kubieke meter moeten inkopen. Broenink eindigt met de waarschuwing: "*Effect op de markt van zowel als GasTerra uitverkocht zijn en zelf fors terugkopen kan zeer fors zijn.*"[128]

Uit deze mail van GasTerra blijkt dat er technisch gezien een mogelijkheid is om op korte termijn een productiebeperking op te leggen, maar dat zo'n beperking wel consequenties kan hebben op de markt. In dit scenario moet de beschikbare conversiecapaciteit van GTS maximaal benut worden. Met die conversiecapaciteit kan 20 miljard kubieke meter hoogcalorisch gas worden omgezet naar laagcalorisch gas, ook wel 'pseudo-G-gas' genoemd.

> *We hadden al een heleboel gas verkocht voor die winter. Dit is dus de technische kant, het getal 27, maar wij hadden al ruim 30 miljard kuub Groningengas verkocht. Dus we zouden ook miljarden kuubs moeten gaan terugkopen en het zou ook een fors effect op de overheidsinkomsten hebben. 27 miljard is ook bij een gemiddeld jaar.*
>
> *Openbaar verhoor Gertjan Lankhorst, 2 september 2022.*

Over de betrouwbaarheid van deze berekeningen van GasTerra bestaat verschil van inzicht. Lankhorst schrijft in zijn e-mail aan De Groot dat deze '*in grote spoed*' zijn opgesteld, '*dus het is meer een benadering van de orde van grootte van het vraagstuk*'.[129] De Groot verklaart in zijn openbaar verhoor dat hij de analyse van GasTerra beschouwt als een eerste indicatie en een '*vingeroefening*'.[130] Broenink is het volstrekt niet eens deze kwalificatie, zo blijkt tijdens zijn openbaar verhoor.

127 Verslag openbaar verhoor van de heer Broenink, 2 september 2022.
128 GasTerra. Mailbericht CEO Lankhorst aan Directeur Energiemarkt de Groot, 5 november 2012, 16:01. Onderwerp: FW: Groningen Productie.
129 GasTerra. Mailbericht CEO Lankhorst aan directeur Energiemarkt De Groot, 5 november 2012, 16:01. Onderwerp: FW: Groningen Productie.
130 Verslag openbaar verhoor van de heer De Groot, 1 september 2022.

Als ik het een vingeroefening noem, dan doe ik mijn analytisch team dat ik toen had tekort. Dit is serieus werk geweest. Ik vind "vingeroefening" niet helemaal de juiste kwalificatie. Het was wel wat duidelijker en professioneler dan dat.

Openbaar verhoor Anton Broenink, 2 september 2022

GasTerra gaat opnieuw rekenen op verzoek EZ
Na de berekening vragen de ambtenaren van Economische Zaken aan GasTerra om een uitwerking van de mogelijkheden om de productie terug te brengen. Op 19 december 2012 mailt een ambtenaar van het ministerie Anton Broenink met het verzoek om inzicht te geven in de effecten van een productiebeperking op de gasmarkt. De ambtenaar vraagt daarbij naar verschillende scenario's voor de jaarlijkse gaswinning bij 30, 35, en 40 miljard kubieke meter. Hij vraagt daarbij ook naar het effect op consumentprijzen.

Broenink antwoordt dat hij zich niet comfortabel voelt bij de vraag over effecten op de consumentenprijzen. Volgens hem heeft GasTerra geen ervaring met studies over prijselasticiteit en blijft GasTerra daar dan ook van weg. Voor het overige zal Broenink het verzoek uitwerken.[131] De reden dat GasTerra geen onderzoek wil doen naar consumentenprijzen heeft volgens ambtenaren op het ministerie ook te maken met de eerdergenoemde REMIT-regelgeving. Als quasi-monopolist mag GasTerra haar verkoop namelijk niet afhankelijk maken van verwachtingen over consumentenprijzen.[132]

Het verzoek van het ministerie resulteert in een *'gevoeligheidsanalyse'* van het team van Broenink. Deze analyse bevat twaalf scenario's voor de productie uit het Groningenveld met vier verschillende volumescenario's en drie bedrijfstijdscenario's. Daarnaast constateert GasTerra dat er potentieel 38,5 miljard kubieke meter hoogcalorisch gas naar Nederland kan komen. Dat betreft onder andere Russisch gas en lng via de GATE-terminal. Daardoor is er voldoende hoogcalorisch gas beschikbaar voor stikstofconversie.[133]

Op 9 januari 2013 stuurt Broenink zijn bevindingen naar enkele ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken.[134] Of directeur-generaal Dierikx de verkenning uit november 2012 en de gevoeligheidsanalyse uit januari 2013 ook ontvangt, is niet duidelijk. Dierikx verklaart in zijn openbaar verhoor weliswaar dat hij op de hoogte is gesteld van de vragen die zijn uitgezet bij GasTerra, maar de informatie over een mogelijke reductie van de gaswinning tot 27 miljard kubieke meter lijkt niet met hem te zijn gedeeld.[135] Uit een mailwisseling blijkt dat Dierikx de gevoeligheidsanalyse van GasTerra mogelijk pas op 15 februari 2013 ontvangt van Broenink,

131 Mailwisseling ministerie van EZ en GasTerra, 20 december 2012 11.06. Onderwerp: RE: Gasmarkt.
132 Mailwisseling ministerie van EZ, 20 december 2012 15.36. Onderwerp: RE: Gasmarkt.
133 Ministerie van EZ. Notitie inzake gevoeligheidsanalyse voor Groningen, 9 januari 2013.
134 GasTerra. Mailbericht, 9 januari 2013 13.29. Onderwerp: FW: Gevoeligheidsanalyse.
135 Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022.

na een vergadering van het College van Gedelegeerde Commissarissen van GasTerra op die dag. De bevindingen van GasTerra worden door de betrokken ambtenaren niet met de minister gedeeld.[136]

Inzet stikstofinstallaties niet besproken met GTS
De informatie van GasTerra biedt het ministerie van Economische Zaken enig inzicht in de mogelijkheden die er zijn om de gasproductie uit Groningen te verlagen en toch in de volledige marktvraag naar laagcalorisch gas te kunnen voorzien. Deze informatie is in elk geval bij een deel van de ambtenaren bekend.

De capaciteit die Gasunie Tranport Services (GTS) beschikbaar heeft om hoogcalorisch gas om te zetten in laagcalorisch gas door middel van toevoeging van stikstof, speelt een belangrijke rol bij de uitvoering van deze mogelijkheden. In de eerdergenoemde ambtelijke nota van 31 oktober 2012 schrijven ambtenaren al dat GTS over conversiecapaciteit beschikt om circa 20 miljard kubieke meter gas om te zetten.

Ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken hebben echter twijfels over de inzetbaarheid van deze zogenoemde stikstofinstallaties, zo blijkt uit de openbare verhoren. Directeur-generaal Dierikx verklaart dat hij destijds begrepen heeft dat maximale inzet van stikstofconversie niet zomaar mogelijk was, omdat de capaciteit al lange tijd niet in gebruik was.[137] Ook directeur De Groot stelt dat de kennis over de beschikbare capaciteit voor stikstofconversie weliswaar op het ministerie aanwezig was, maar dat er nog wel nader onderzoek nodig was.[138]

> *We wisten dat de maximale capaciteit technisch niet haalbaar was, omdat de installaties een beetje versloft en onvoldoende ingezet waren.*
>
> *Openbaar verhoor Mark Dierikx, 8 september 2022*

Waar deze vraagtekens van de ambtenaren bij de betrouwbaarheid en inzetbaarheid van de capaciteit van de stikstofinstallaties vandaan komen, blijft onduidelijk. Noch uit gevorderde documenten, noch uit de openbare verhoren wordt duidelijk op welke informatie de ambtenaren zich baseren voor deze stelling. Bovendien wordt over de inzetbaarheid van de stikstofinstallaties in het najaar van 2012 geen enkele vraag uitgezet bij GTS, de eigenaar van de betreffende installaties en daarmee de aangewezen partij om informatie te verschaffen over de leveringszekerheid, zo licht Dierikx in zijn openbaar verhoor toe. *"Dat was natuurlijk eigenlijk GTS, omdat GTS als transporteur van al het gas in Nederland het beste weet wat de minimale of maximale behoefte is."*[139]

136 Ministerie van EZ. Mailwisseling, 25 februari 2013 20:56. Onderwerp: FW: Gevoeligheidsanalyse.
137 Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022.
138 Verslag openbaar verhoor van de heer De Groot, 1 september 2022.
139 Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022.

Bart Jan Hoevers, in 2012 projectmanager bij GTS, verklaart in zijn openbaar verhoor dat het ministerie van Economische Zaken in het najaar van 2012 nooit contact heeft gezocht met GTS over de inzetbaarheid van de installaties. Hij stelt dat de installaties zeker niet *'verstoft'* waren. De apparatuur had weliswaar lang niet actief gedraaid, maar werd goed onderhouden. De inzetbaarheid zou volgens Hoevers wellicht niet meteen op 100% zitten, maar zeker op 85%. Desgevraagd geeft Hoevers in het verhoor aan dat het voor GTS geen probleem zou zijn geweest om op korte termijn 20 miljard kubieke meter gas om te zetten met de stikstofinstallaties. De vraag is echter nooit gesteld. Pas in februari 2013 legt het ministerie voor het eerst contact met GTS.[140]

> *Vanuit leveringszekerheid helemaal niet ingrijpen in de productie had niet aan de orde hoeven zijn. Ik denk dat algemeen bekend was dat er stikstofinstallaties waren die het nodige konden doen.*
>
> *Openbaar verhoor Bart Jan Hoevers, 3 oktober 2022*

Ook Shell beseft: gaswinning kan omlaag
Het ministerie van Economische Zaken is in het najaar van 2012 niet de enige partij die kijkt naar mogelijkheden om de productie uit het Groningenveld omlaag te brengen. Pieter Dekker, *Vice President Joint Venture Governance* bij Shell, tevens een van de leden van de NAM-Raad, ontvangt op 4 november 2012 een analyse van een Shell-adviseur over mogelijkheden om de productie te beperken. De medewerker noemt productieniveaus van 35 tot 40 miljard kubieke meter (10 tot 15 miljard minder dan begroot), die binnen bereik komen door het benutten van de capaciteit voor stikstofconversie.[141]

Hoewel Shell, zo beaamt ook Pieter Dekker, tot de conclusie komt dat een productiebeperking mogelijk is zonder consequenties voor de leveringszekerheid, wordt deze kennis niet breder gedeeld en niet ingebracht in bijvoorbeeld het College van Beheer Maatschap. Dekker wijst erop dat Shell, net als de NAM, van oordeel is dat het verlagen van de productie niet bijdraagt aan het oplossen van het probleem en ziet dan ook geen reden om de mogelijkheden voor een productiebeperking in te brengen in de discussie.[142]

> *Een verlaging van de productie was technisch mogelijk, zeker.*
>
> *Openbaar verhoor Pieter Dekker, 30 juni 2022*

140 Verslag openbaar verhoor van de heer Hoevers, 3 oktober 2022.
141 Shell. Mailbericht, 4 november 2012 08:02. Onderwerp: Groningen oftake policy & earth tremors: gasgebouw considerations.
142 Verslag openbaar verhoor van de heer Dekker, 30 juni 2022.

4.3.4 GasTerra blijft zo veel mogelijk Groningengas te verkopen

Terwijl in het najaar van 2012 de NAM en het College van Beheer Maatschap druk doende zijn met de gevolgen van de aardbeving bij Huizinge en de nieuwe inzichten van SodM, speelt in de andere poot van het gasgebouw, bij GasTerra en het College van Gedelegeerde Commissarissen, een heel andere discussie over de verkoopstrategie van het gas uit Groningen.

Strategie van GasTerra: vergroten van de markt voor Groningengas

Zoals in paragraaf 3.3.4 is beschreven, heeft GasTerra nadrukkelijk de doelstelling en opdracht van de aandeelhouders meegekregen om het vastgestelde Groningenplafond zo dicht mogelijk te naderen. In 2012 is GasTerra dan ook volop bezig met het uitbreiden van haar mogelijkheden om meer Groningengas te verkopen. Sinds de invoering van de kwaliteitsloze markt (zie paragraaf 3.3.2 van hoofdstuk 3) gaat het voorspoedig met de verkopen van GasTerra.

Aangezien er in de jaren 2006 tot en met 2010 minder gas uit Groningen is verkocht dan had gemogen, is er een inhaalslag nodig om alsnog het tienjarig plafond voor 2015 zo dicht mogelijk te benaderen. Het einde van deze periode van tien jaar komt in zicht, en dus wil GasTerra in 2012 alles op alles zetten om het plafond te halen. De directie gaat op zoek naar mogelijkheden om meer Groningengas te kunnen verkopen, zo blijkt onder meer uit het businessplan van GasTerra voor 2012 met de veelzeggende illustratie op de voorpagina (zie paragraaf 3.3.4).[143]

Gedurende het jaar 2012 is GasTerra bezig met deze opdracht. Een maatregel die geen geld kost is voorkomen dat hoogcalorisch gas (H-gas) wordt vermengd in laagcalorisch gas (L-Gas, of G-gas wanneer het uit het Groningenveld komt). Dit wordt ook wel *blending* of verrijking genoemd. Deze strategie vereist wel de medewerking van Gasunie Transport Services (GTS).

In maart 2012 komt deze maatregel aan de orde in de Aardgas Coordination Meeting (ACM), waar de top van de NAM en Shell aanwezig is. De ACM is een belangrijk overlegorgaan van Shell, waarin de besluitvorming over het gasgebouw vanuit de Shell-organisatie wordt voorbereid. Uit een presentatie in de ACM op 23 maart 2012 blijkt dat de afname uit het Groningenveld tot 2015 nog iets vergroot kan worden, mits de markt voor laagcalorisch gas wordt vergroot.

Als actiepunten voor Shell Upstream (de tak van Shell die zich bezighoudt met de olie- en gaswinning) wordt genoemd: het beïnvloeden van GTS door directe contacten, beïnvloeding van GTS door GasTerra, beïnvloeding via de NAM in het door de Staat gesponsorde L-gas-onderzoek (EDGAR) en beïnvloeding via de Staat.[144] Een andere mogelijkheid is het verminderen van bijmenging in Grosse Kneten (in Duitsland). Hier staat ook een mengstation. In de ACM wordt gesteld dat idealiter een *commercial agreement* over dit punt wordt opgesteld tussen Shell Energy (de energieleverancier van Shell) en GasTerra. Pieter Dekker (Shell) zal dat opnemen met Anton Broenink (GasTerra), zo staat in de notulen.[145]

143 GasTerra. Business Plan 2012, 9 januari 2012.
144 Shell. Presentatie t.b.v. Aardgas CM inzake Groningen Volumes, 23 maart 2012.
145 Shell. Notulen van Aardgas Coordination Meeting, 23 maart 2012.

In juli 2012 spreekt de Aardgas Coordination Meeting nogmaals over de ambitie om de markt voor laagcalorisch gas te vergroten. De aanwezigen constateren dan dat dit de volledige aandacht heeft van GasTerra.[146]

Een andere maatregel om meer Groningengas te verkopen, maar die wel kostbaarder is dan eerdergenoemde maatregel, is het aangaan van nieuwe contracten voor laagcalorisch gas. GasTerra sluit in 2012 een belangrijk nieuw contract met een energiecentrale in Limburg: de Clauscentrale in Maasbracht. Deze centrale is eigendom van het Duitse energiebedrijf RWE. Deze centrale draait op hoogcalorisch gas, maar in het contract wordt met RWE afgesproken dat de centrale overstapt op laagcalorisch gas. Het doel van deze overeenkomst is puur om de afzet van Groningengas te vergroten.

Dit doel staat ook expliciet beschreven in een ambtelijk memo ter voorbereiding van een vergadering van het College van Gedelegeerde Commissarissen op 6 juli 2012: *"Met dit contract wil GasTerra de L-gasmarkt vergroten mede met het oog op het halen van het Groningenplafond."* Hoewel het ministerie het halen van het plafond niet als doelstelling ziet, blijkt uit het memo dat het ministerie het voorstel steunt. Het ombouwen van H-gas naar L-gas vergt overigens wel een investering. Tegen kosten van ongeveer 1,7 miljoen euro per jaar kan de kwaliteit worden omgezet van H-gas naar L-gas (ofwel Groningengas). Deze kosten worden verdeeld tussen GasTerra en RWE. Het ministerie van Economische Zaken acht deze kosten '*aanvaardbaar*'.[147]

Bovengenoemde ontwikkelingen laten zien dat GasTerra in het jaar 2012 volop bezig is met de eerder ingezette strategie om de vraag naar laagcalorisch (Groningen)gas zo veel mogelijk te vergroten. De COO van GasTerra, Anton Broenink, geeft in zijn openbaar verhoor aan dat dit ook nadrukkelijk zijn opdracht was. Dit doet GasTerra onder meer door Gasunie te vragen om zo veel mogelijk Groningengas te mengen met hoogcalorisch gas (door de variatie binnen de zogeheten 'Wobbegrenzen' te benutten, zie paragraaf 1.3.5 van hoofdstuk 1). Ook de ombouw van de Clauscentrale draagt bij aan een hogere verkoop van het Groningengas.

Het volledig minimaliseren van de inzet van stikstofconversie (zoals geïllustreerd is op het voorblad van het businessplan 2012, zie paragraaf 3.3.4) past ook binnen de strategie van GasTerra om de verkoop van Groningengas te maximaliseren. Deze strategie werd met volledig medeweten en goedkeuring van alle aandeelhouders uitgevoerd, zo benadrukt Broenink.[148]

GasTerra wil verkoopstratie voortzetten
Het is tegen deze achtergrond en met deze langjarige strategie dat de partners in het gasgebouw en GasTerra in het najaar van 2012 het nieuwe businessplan voor het jaar 2013 vaststellen. In dezelfde maanden waarin de gasgebouwpartners aan de productiekant bezig zijn met het maken van technische analyses over aardbevingsrisico's en productiescenario's en in afwachting zijn van het SodM-advies, vinden aan de verkoopkant gesprekken plaats over voortzetting van de strategie van GasTerra.

146 Shell. Notulen van de Aardgas Coordination Meeting, 13 juli 2012.
147 Advies voor de 105e vergadering van het College van Gedelegeerde Commissarissen van GasTerra op 6 juli 2012.
148 Verslag openbaar verhoor van de heer Broenink, 2 september 2022.

Deze gesprekken in de twee verschillende onderdelen van het gasgebouw worden door grotendeels dezelfde mensen gevoerd. Het College van Beheer Maatschap (CBM) bestaat immers uit dezelfde personen als het College van Gedelegeerde Commissarissen (CvG) van GasTerra. Dit is een zogenoemde personele unie (zie paragraaf 1.3.3 van hoofdstuk 3). Het businessplan van GasTerra moet worden vastgesteld door de raad van commissarissen. Deze raad bestaat uit de leden van het College van Gedelegeerde Commissarissen, aangevuld met een tweede vertegenwoordiger van Shell, ExxonMobil en het ministerie van Economische Zaken.

De directie van GasTerra staat volledig buiten de discussies die in het najaar van 2012 in het College van Beheer Maatschap plaatsvinden over de situatie in het Groningenveld en de ontwikkelingen op het gebied van seismiciteit. De directie van GasTerra bereidt zich eind 2012 voor op het nieuwe jaar, waarin GasTerra weer een hogere afzet wil realiseren. Deze doelstellingen krijgen een plaats in het businessplan voor 2013. Daarin bouwt GasTerra voort op de strategie die enkele jaren eerder al is ingezet (zie hierover paragraaf 3.3.4 van hoofdstuk 3), namelijk zo veel mogelijk Groningengas trachten te verkopen (binnen de grenzen van het tienjarig productieplafond).

Aangezien de discussies en analyses over de aardbevingsrisico's zich grotendeels buiten het zichtveld van GasTerra afspelen, beïnvloeden deze discussies en analyses de processen bij GasTerra niet.

> *Op dat moment was bij mij nog niet bekend wat er allemaal speelde tussen Staatstoezicht op de Mijnen en het ministerie van Economische Zaken. Ik moet u zelfs bekennen dat de aardbeving bij Huizinge niet op mijn netvlies stond.*
>
> *Openbaar verhoor Gertjan Lankhorst, 2 september 2022*

Sterker nog, in de vergadering van de Adviescommissie van Aandeelhouders (AvA) van GasTerra van 30 november 2012 wordt geconstateerd dat succesvol uitvoering is gegeven aan de strategie om de potentiële vraag naar G-gas te vergroten, waardoor het behalen (zo dicht mogelijk naderen) van het productieplafond voor de periode 2006-2015 haalbaar lijkt.[149]

De doelstelling voor 2013 is als volgt omschreven in het businessplan: "*Het bereiken van het Groningenplafond door in 2013 de gehele potentiële vraag naar Groningen gas te beleveren.*" GasTerra ziet dit als voortzetting van de strategie die het bedrijf in de jaren daarvoor al uitvoerde: "*Over de afgelopen jaren heeft GasTerra gestreefd naar een zo hoog mogelijke afname uit Groningen*." Bij deze doelstelling wordt geen streefgetal genoemd. In de begroting bij het businessplan wordt wel een verwachte verkoop van 48,9 miljard kubieke meter genoemd (en 25,5 miljard kubieke meter uit kleine velden).[150]

149 GasTerra. Vergadering Adviescommissie van Aandeelhouders, 30 november 2012.
150 GasTerra. Business plan 2013, 4 december 2012.

De 48,9 miljard kubieke meter uit Groningen is nadrukkelijk niet bedoeld als een maximum. Het is de prognose van GasTerra voor de uitvoering van haar strategie om een *'zo hoog mogelijke afname'* te bereiken. Het businessplan noemt bijvoorbeeld ook factoren die de vraag naar Groningengas kunnen laten toe- of afnemen. De belangrijkste zijn de temperatuur en de mate waarin laagcalorisch gas door GTS verrijkt wordt. Bij een koud jaar, dat volgens de prognoses van GTS eens in de zes jaar voorkomt, hoort bijvoorbeeld een grotere vraag naar Groningengas van circa 2,5 miljard kubieke meter. Bij verrijking geldt bovendien dat de potentiële vraag naar Groningengas nog met circa 2 miljard kubieke meter kan toenemen. Deze aanvullende informatie in het businessplan maakt duidelijk dat GasTerra ook rekening houdt met een mogelijk hogere verkoop dan 48,9 miljard kubieke meter, al naar gelang de omstandigheden.

Complicerende factor voor GasTerra is wel dat de organisatie binnen het plafond van 425 miljard kubieke meter over tien jaar moet blijven. De directie vermeldt dan ook dat zij bij het doorzetten van de huidige strategie om de volledige vraag naar Groningengas te leveren, 4 miljard kubieke meter boven het plafond uitkomt in 2015. De directie kiest er echter voor om pas in 2014 en 2015 minder te verkopen, onder andere omdat de prijs voor levering in 2013 '*gelijk of hoger*' ligt dan 2014 en 2015. Daarnaast vreest de directie het volgende: *"een te grote reductie van Groningen kan een negatieve uitstraling op de markt hebben, zoals het 'nee' moeten verkopen en het leiden tot vragen bij de regulator".*[151]

De Adviescommissie van Aandeelhouders (AvA) van GasTerra geeft eind november 2012 een positief advies over het businessplan. Het ministerie van Economische Zaken geeft echter wel de voorkeur aan een gelijkmatig productieprofiel over de nog resterende jaren (2013, 2014 en 2015). Zo kan worden voorkomen dat in 2015 drastische maatregelen genomen moeten worden om een plafondoverschrijding te voorkomen.[152]

Raad van commissarissen gaat akkoord met Businessplan 2013
Het businessplan ligt op 13 december 2012 ter besluitvorming voor in de vergadering van de raad van commissarissen van GasTerra. Namens het ministerie van Economische Zaken zijn Jos de Groot en Mark Dierikx de afgevaardigde commissarissen. In de ambtelijke voorbereiding van de vergadering is het advies aan de commissarissen om in te stemmen met het businessplan, maar wel twee belangrijke aandachtspunten aan de orde te stellen.

Het ministerie van Economische Zaken is '*in het licht van de aardbevingendiscussie*' voorstander van een gelijkmatige productie over de komende drie jaar, om zo de kans te verkleinen dat eind 2015 het tienjarig productieplafond alsnog wordt overschreden als er dan toevallig een koude winter is.[153] Daarnaast is het ambtelijk voorstel om het in het businessplan genoemde volume als daadwerkelijk maximum voor 2013 te beschouwen. Als blijkt dat sprake is van een koude winter waarin meer geproduceerd wordt, zou dat volgens de ambtenaren van Economische Zaken in de zomer gecompenseerd moeten worden. In de notitie staat: "*We wensen een meer proactieve benadering van GasTerra. Hier op EZ zullen we in ieder geval de verkopen van*

151 GasTerra. Business plan 2013, 4 december 2012.
152 GasTerra. Vergadering Adviescommissie van Aandeelhouders, 30 november 2012.
153 GasTerra. Agenda voor de 34e vergadering van de Raad van Commissarissen van GasTerra B.V op 13 december 2012.

Groningengas de komende winter scherp in de gaten houden en daar eventueel op terug komen in het voorjaar van 2013."[154]

Dat advies krijgen de commissarissen van het ministerie mee voor de vergadering van 13 december 2012. De Groot brengt het standpunt van Economische Zaken in en geeft aan dat hij liever een '*gelijkmatiger profiel*' in het businessplan had teruggezien, zo blijkt uit het verslag. Enerzijds om het risico te beperken dat aan het einde van de plafondperiode het plafond door een koude winter alsnog wordt overschreden, anderzijds omdat er '*vanuit de overheid ook andere redenen zijn om te streven naar een meer gelijkmatige productie over de verschillende jaren*'. Die laatste opmerking wordt niet nader toegelicht in het verslag.

De CEO van GasTerra, Gertjan Lankhorst, en Dick Benschop, de commissaris namens Shell, stellen dat het makkelijker is om eerst te streven naar volledige realisatie van het plafond en indien nodig later af te remmen, dan om eerst lager in te zetten en later de productie eventueel nog te moeten verhogen. Het tweede punt uit de ambtelijke voorbereiding – het voorstel om het verwachte volume van 48,9 miljard kubieke meter als maximum voor 2013 vast te stellen – wordt noch door De Groot, noch door Dierikx ingebracht, zo blijkt uit de notulen. Het businessplan voor 2013 wordt uiteindelijk ongewijzigd vastgesteld door de raad van commissarissen.[155]

De beide vertegenwoordigers van het ministerie van Economische Zaken, De Groot en Dierikx, verklaren in hun openbaar verhoor dat het op dat moment passend was om in te stemmen met het voorliggende businessplan, ongeacht de gelijktijdige discussie in de andere poot van het gasgebouw over aardbevingsrisico's. Het businessplan is volgens hen vooral het resultaat van acties die al gedurende het jaar zijn ingezet. Een groot deel van de gasvolumes was ook al verkocht. Volgens De Groot en Dierikx was er nog geen reden om de strategie van GasTerra al aan te passen, vooruitlopend op een besluit van de minister.[156]

"Ik heb dat [businessplan, red.] mede goedgekeurd", aldus Dierikx in zijn openbaar verhoor. *"En als je iets goedkeurt, dan vind je dat plan een verantwoord plan. Het was december, hè. We hebben het er voorafgaand aan de schorsing uitgebreid over gehad dat er heel veel studies liepen en we heel veel vragen niet konden beantwoorden, en dat we met GasTerra nagenoeg niet konden communiceren over de gasmarkt in relatie tot de bevingen. Zo'n businessplan is natuurlijk ook een resultaat van het daaraan voorafgaande jaar. Ik zei het al: daar zitten ook al de verkopen van de jaren daarvoor in. Dus dat is met mijn instemming goedgekeurd."*

Op de vraag of hij als directeur-generaal heeft overwogen om de goedkeuring uit te stellen, bijvoorbeeld met een maand, antwoordt Dierikx: *"Niet dat ik weet. [...] Theoretisch had dat gekund, ja. Het is natuurlijk niet fijn voor de gashandelaar, omdat die al zijn operaties inricht op basis van het businessplan."*[157]

154 GasTerra. Agenda voor de 34e vergadering van de Raad van Commissarissen van GasTerra B.V op 13 december 2012.
155 GasTerra. Notulen van de 34e vergadering van de Raad van Commissarissen van GasTerra B.V op 13 december 2012.
156 Verslagen openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022; de heer De Groot, 1 september 2022.
157 Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022.

De andere leden van de raad van commissarissen gebruiken dezelfde argumenten. Zo verklaart ook Pieter Dekker, commissaris namens Shell, dat zolang er geen sprake was van een beleidswijziging, GasTerra door kon gaan met de gemaakte afspraken en doelstellingen: het realiseren van waardemaximalisatie van het Groningse gas.[158]

Dick Benschop erkent dat met de instemming van het businessplan wel werd gekozen voor een hoger (verwacht) productieniveau uit het Groningenveld dan in voorgaande jaren. Hij verklaart dat hij zich ervan bewust was dat daarmee de productiesnelheid juist werd verhoogd en aardbevingen zich mogelijk eerder in de tijd konden voordoen, terwijl aan andere tafels in diezelfde maand gesproken werd over de vraag of het vertragen van de productie zou kunnen bijdragen aan vermindering van het risico. Omdat zowel de NAM als Shell echter van mening zijn dat het vertragen van de film (dan wel het versnellen ervan) geen invloed heeft op het totale aantal bevingen of de zwaarte ervan, ziet Shell dan ook geen reden om in december 2012 een aanpassing door te voeren in de strategie van GasTerra.[159]

Stan Dessens, lid van de raad van commissarissen op voordracht van EBN, noemt daarnaast nog een ander argument waarom de discussie over aardbevingen en een mogelijke productie-beperking niet wordt meegenomen in de bespreking van het businessplan van GasTerra: de REMIT-regels. Wanneer GasTerra kennis zou hebben van een mogelijke productiebeperking, of deze nu aan de orde is of niet, zou het bedrijf deze kennis volgens hem onmiddellijk openbaar moeten maken: *"Dat was dus de reden dat GasTerra er buiten bleef."*[160] Zie voor meer informatie over de REMIT-regels themahoofdstuk II over het gasgebouw.

Minister van EZ niet op de hoogte van strategie GasTerra
De hierboven beschreven gesprekken over de strategie van GasTerra en het businessplan voor 2013 spelen zich in grote mate af buiten het zicht van de minister van Economische Zaken. De commissarissen die namens het ministerie deelnemen in de gremia van het gasgebouw, opereren in hoge mate zelfstandig en op persoonlijke titel. De inbreng van Economische Zaken in het College van Gedelegeerde Commissarissen en de raad van commissarissen van GasTerra wordt in deze periode dan ook niet van tevoren schriftelijk voorgelegd aan de minister van Economische Zaken.

Directeur-generaal Dierikx geeft in zijn openbaar verhoor aan dat het in die periode niet gebruikelijk was dat agendapunten en beslispunten van het gasgebouw op voorhand met de minister werden besproken. Hij meent zich dan ook te herinneren dat het businessplan van GasTerra voor 2013 niet aan de minister is voorgelegd.[161]

Ook minister Kamp verklaart dat hij in principe niet actief betrokken was bij de businessplannen van GasTerra. Hij kan zich niet herinneren op welk moment hij geïnformeerd is over de voorgenomen productie van 48,9 miljard kubieke meter, al stelt hij wel dat hij daar op enig moment van wist.[162] Dat deze 48,9 miljard kubieke meter de doelstelling was, maar dat het

158 Verslag openbaar verhoor van de heer Dekker, 30 juni 2022.
159 Verslag openbaar verhoor van de heer Benschop, 8 september 2022.
160 Verslag openbaar verhoor van de heer Dessens, 31 augustus 2022.
161 Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022.
162 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 9 september 2022.

de ambitie van GasTerra was om zo veel mogelijk G-gas te verkopen en daardoor hoger uit te komen dan de doelstelling, was voor de minister duidelijk een verrassing.

> *Er was toch niet de businessstrategie om meer te verkopen dan je gepland had?*
>
> *Openbaar verhoor Henk Kamp, 3 oktober 2022*

Minister Kamp verklaart in zijn openbaar verhoor dat hij het volume van 48,9 miljard kubieke meter gas indertijd zag als de geplande hoeveelheid. In een terugblik stelt de minister dat dit een van de drie dingen is die hij niet goed heeft gedaan. De bewindsman heeft destijds, in januari 2013, niet expliciet besloten dat de productie niet hoger mocht uitvallen dan de begrote 49 miljard kubieke meter. Achteraf heeft hij er een '*rotgevoel*' over dat GasTerra meer gas heeft verkocht dan noodzakelijk, *'in een situatie waarin het heel ongewenst was dat we extra gingen winnen'*.[163] Duidelijk is dat minister Kamp in december 2012 niet op de hoogte is van de verkoopplannen voor het jaar 2013 en evenmin van de verkoopstrategie van GasTerra.

4.3.5 Conclusie minister: gaswinning Groningen gaat door

Ministerie informeert College van Beheer Maatschap: geen productiebeperking
In januari 2013 komen de verschillende betrokken partijen tot een afronding van de hiervoor besproken conceptadviezen en inzichten. In deze maand zijn de ambtenaren van Economische Zaken bezig met het voorbereiden van de besluitvorming die moet volgen op het definitieve advies van SodM, dat later deze maand zal verschijnen. Daarbij kijken de ambtenaren naar de kwestie van leveringszekerheid en naar mogelijke alternatieve scenario's voor de productie. Zoals in paragraaf 4.3.3 is beschreven, zijn de minister en mogelijk ook de directeur-generaal op dat moment niet door hun ambtenaren op de hoogte gesteld van de berekeningen en de analyse die GasTerra heeft gemaakt met betrekking tot eventuele productiebeperking.

Eind 2012 is duidelijk dat het ministerie van Economische Zaken, net als de NAM, meer neigt naar andere mitigerende maatregelen en nog geen productiebeperking wil opleggen. In de vergadering van het College van Beheer Maatschap van 11 januari 2013 geeft Dierikx aan dat de denklijn van het ministerie is dat er '*vanwege het feit dat deskundigen het niet eens zijn, geen aanleiding is tot het instellen van een productiebeperking doch dat wel verder moet worden onderzocht of maatregelen in de productiesfeer de risico's kunnen beperken*'.[164] Ook benadrukt Dierikx in diverse overleggen meermaals dat het '*helpt*' als de visie van de NAM ook bekend is op het moment dat adviezen van SodM beschikbaar komen, en er overleg en afstemming is over de argumentatie in brieven waarin de NAM haar visie uiteenzet.

163 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 3 oktober 2022.
164 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 507e (extra telefonische) vergadering van het College van Beheer Maatschap, 11 januari 2013.

Ambtenaren waarschuwen minister Kamp – zonder onderbouwing – voor paniek
In een nota van 14 januari 2013 (geparafeerd door minister Kamp op 20 januari) wordt de minister opnieuw geïnformeerd over de ontwikkelingen inzake het Groningenveld. Het ministerie is op dat moment in afwachting van het definitieve advies van SodM, dat in de week erna wordt verwacht. In deze nota wordt opgemerkt dat een '*complicatie*' is dat het KNMI, in tegenstelling tot SodM, nog wel lijkt te willen vasthouden aan de maximale magnitude van 3,9. En de NAM lijkt zich niet te kunnen vinden in het advies van SodM om enerzijds de productie te beperken en anderzijds vlakker te produceren (wat inhoudt dat 's zomers en 's winters gelijkmatiger wordt geproduceerd).

In deze nota geven de ambtenaren voor het eerst een eigen inventarisatie van de effecten van het (drastisch) beperken van de gaswinning uit het Groningenveld op de gasmarkt en de gevolgen daarvan voor de leverings- en voorzieningszekerheid. De ambtenaren wijzen erop dat het Groningenveld laagcalorisch gas bevat, terwijl elders in Europa en de wereld hoogcalorisch gas wordt gewonnen en hoogcalorisch '*slechts beperkt*' omgezet zou kunnen worden in laagcalorisch gas. Op basis daarvan schatten de ambtenaren de effecten van een productiebeperking als volgt in: *"Niet uit te sluiten valt dat er paniek uitbreekt op de gasmarkt met forse prijsstijgingen als gevolg."*[165]

Zoals beschreven in paragraaf 4.3.2 wilde GasTerra in december 2012 niet meewerken aan het verzoek van ambtenaren van het ministerie Economische Zaken om onderzoek te doen naar het effect van een productiebeperking op consumentenprijzen. De ambtelijke waarschuwing over paniek op de gasmarkt is derhalve niet onderbouwd met onderzoek van GasTerra of GTS. In het onderzoek is niet duidelijk geworden waar de ambtenaren hun waarschuwing op baseren. Mogelijk is deze gebaseerd op de eerdere waarschuwing van Broenink van november 2012 over het effect van gas terugkopen op de gasmarkt.

De totale marktvraag voor laagcalorisch gas (Nederland, België, Duitsland en Noord-Frankrijk) is ongeveer 70 miljard kubieke meter per jaar, en daarvan wordt in 2012 ongeveer 50 miljard kubieke meter uit het Groningenveld gehaald. *"De kans op paniek is vooral aanwezig als er midden in de winter zou worden besloten tot een beperking"*, schrijven de ambtenaren. Er zijn weliswaar mogelijkheden om het wegvallen van een deel van de productie op te vangen door het omzetten van hoogcalorisch gas naar laagcalorisch gas, maar dat gaat om *'een kleine 20 miljard* m^3 *per jaar'*. De aanname daarbij is wel dat er voldoende hoogcalorisch gas ingekocht kan worden op de gasmarkt. Maar ook dan geldt volgens het memo dat dit onvoldoende is om de '*wintervraag*' op te vangen.

Daarnaast wordt in het memo geconstateerd dat het wegvallen van een groot deel van de productie uit Groningen als gevolg kan hebben dat niet alle gebruikers van het gas beleverd zouden kunnen worden. Het gaat dan vooral om Nederlandse huishoudens, delen van het midden- en kleinbedrijf en instellingen in de zorg. Dit komt onder meer doordat een groot deel van het Groningengas op basis van langjarige contracten is verkocht aan buitenlandse afnemers, en Nederlandse gebruikers nauwelijks dergelijke contracten hebben afgesloten. In de nota wordt ten slotte geconstateerd dat het heel belangrijk is om duidelijk te communiceren

165 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake aardbevingenproblematiek Groningenveld, 14 januari 2013.

over de reactie van de overheid op het SodM-advies: op feiten gebaseerd, maar ook met empathie. De minister wordt geadviseerd zelf naar Groningen te gaan.[166]

Op vrijdag 18 januari 2013 komt het (nog niet formeel verstuurde) rapport van SodM onderhands (via het ministerie van Economische Zaken) ook bij een medewerker van het ministerie van Financiën terecht. In een interne mailwisseling binnen Financiën noemt een ambtenaar het rapport *'redelijk dramatisch'* en wordt vast voorgerekend wat de mogelijke consequenties voor de rijksbegroting zouden kunnen zijn. Op het bericht wordt bij het ministerie van Financiën verontrust gereageerd, maar uit telefonisch contact met Economische Zaken blijkt dat de lijn van Economische Zaken is om 100% te blijven doorgaan met produceren, gelet op de leveringszekerheid en budgettaire gevolgen. Onder wetenschappers is er nog geen eenduidig beeld over de risico-inschatting. Opgemerkt wordt dat de NAM, op eigen kosten, stevig gaat werken aan preventie om meer schades te voorkomen, en dat studies worden opgestart om te bezien welke putten eventueel minder zouden kunnen produceren.[167]

Tweede ambtelijk advies: geen productiebeperking, maar wachten op nieuwe inzichten
Een week later, in de derde week van januari 2013, komen de definitieve adviezen en brieven van SodM, de NAM en het KNMI beschikbaar (zie paragraaf 4.2.5). Ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken bereiden de besluitvorming voor de ministerraad van 25 januari 2013 voor. De laatste ambtelijke notitie aan minister Kamp over het SodM-advies dateert van dinsdag 21 januari 2013 (gedeeld met de minister op 22 januari 2013).

De ambtenaren adviseren de minister om de eerste aanbeveling van SodM op te volgen om de NAM op te dragen de voorgestelde maatregelen en toezeggingen uit te voeren en op 1 december 2013 een geactualiseerd winningsplan op te leveren. Het advies is echter ook om de tweede aanbeveling van SodM – het in 2013 zo veel als realistisch mogelijk is beperken van de productie uit het Groningenveld – niet over te nemen. De ambtenaren schrijven hierover: "*Dit enerzijds vanwege de grote consequenties voor de Nederlandse gasvoorziening en anderzijds omdat een productiebeperking nog met een aantal onzekerheden is omgeven.*"

In de nota lichten de ambtenaren toe dat SodM en de NAM van mening verschillen over de vraag of het wel of niet zinvol is de productie omlaag te brengen. Hoewel de NAM en SodM het erover eens zijn dat aardbevingen alleen voorkomen kunnen worden door de productie vrijwel volledig stil te leggen, onderschrijft de NAM de opvatting dat de productie zo veel mogelijk beperkt moet worden niet. Volgens het bedrijf blijven ook bij een beperking van de gasproductie aardbevingen zich voordoen, zij het vertraagd. De kans op een krachtige aardbeving wordt door een productiebeperking niet weggenomen, meent de NAM. Volgens haar is meer onderzoek nodig. SodM is echter van mening dat met het instellen van een productiebeperking tijd wordt gekocht, omdat bevingen meer gespreid worden in de tijd. Die extra tijd kan de NAM volgens de ambtenaren juist benutten om '*te komen tot een andere wijze van gaswinning met mogelijk een effect op de bevingen*'. De ambtenaren voegen daaraan toe dat de NAM de kans daarop zeer klein acht.

166 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake aardbevingenproblematiek Groningenveld, 14 januari 2013.
167 Ministerie van Financiën. Mailwisseling, 18 januari 2013, 14.20. Onderwerp: RE: Groningergasveld, Kans op aardbevingen met hogere magnitude: analyse KNMI en aanbevelingen SodM.

Als argument voor het niet opvolgen van het SodM-advies over productieverlaging noemen de ambtenaren de afhankelijkheid van Nederland en omringende landen van de gaswinning uit Groningen. "*Het gas uit dit veld is op korte termijn niet te vervangen door gas uit andere bronnen.*" Daarnaast zou de leveringszekerheid in gevaar komen voor huishoudens in niet alleen Nederland, maar ook in België, Noord-Duitsland en Noord-Frankrijk. De notitie vermeldt als derde reden financiële effecten op de rijksbegroting. Een productiebeperking van 10 miljard kubieke meter zou tot een inkomstenderving leiden van 2 miljard euro per jaar en in de begroting voor 2013 is volgens de ambtenaren nog uitgegaan van een productie van 46 miljard kubieke meter.

De ambtenaren concluderen: *"Dit alles maakt het per ommegaande beperken van de Groningen-productie zonder dat er alternatieve energievoorziening voorhanden is een zeer risicovolle aangelegenheid die bovendien tot stagnatie in de samenleving kan leiden."* Zij adviseren de minister dat het beter is pas een beslissing te nemen als op 1 december 2013 het geactualiseerde winningsplan van de NAM beschikbaar is. Dat winningsplan moet meer inzicht verschaffen en kan als basis dienen om alsnog te besluiten tot productiebeperking. In dat winningsplan '*zullen namelijk ook de inzichten uit de studies die nu aanvullend in gang worden gezet naar de wijze waarop de gasproductie het beste kan plaatsvinden, zijn verwerkt*'.[168]

Opmerkelijk is dat waar een week eerder, in de nota van 14 januari 2013, nog wordt ingegaan op de mogelijkheden om een deel van een eventuele verlaging van de Groningenproductie op te vangen door de inzet van stikstofconversie, in de nota van 21 januari 2013 gesteld wordt dat er geen mogelijkheden zijn om het laagcalorische gas uit het Groningenveld (gedeeltelijk) te vervangen door gas uit andere bronnen. Dat is opvallend. In de eerste plaats omdat eerder zowel door GasTerra als door de ambtenaren zelf is geconstateerd dat die mogelijkheid er wel degelijk is. In de tweede plaats omdat de ambtenaren van Economische Zaken hierover op geen enkel moment navraag hebben gedaan bij de partij die daarover alle kennis in huis heeft, namelijk Gasunie Transport Services (GTS). In de nota van 14 januari wordt de inzet van stikstofconversie nog wel beschreven, hoewel de ambtenaren dit niet als serieuze oplossing beschouwen. In de nota van 21 januari wordt de mogelijkheid van stikstofconversie echter niet eens meer genoemd.

Daarmee is een logisch alternatief, dat in de openbare verhoren ook naar voren gebracht is als een voor de hand liggende oplossing (ook door GTS zelf) om in elk geval de productie iets te beperken, nooit serieus onderdeel geweest van de afwegingen van de minister.

Informatiepositie minister: een onvolledig plaatje
Eind januari 2013 is het aan de minister van Economische Zaken om een besluit te nemen naar aanleiding van het advies van SodM. Zoals in paragraaf 4.2.3 is beschreven, hebben de experts van SodM, KNMI, de NAM en Shell op een aantal punten overeenstemming bereikt, maar zijn er ook verschillen van inzicht over de mate waarin een productiebeperking zinvol is. De standpunten van de toezichthouder enerzijds en de NAM en haar aandeelhouders anderzijds zijn wel duidelijk en de minister heeft inmiddels kennis kunnen nemen van beide standpunten.

168 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake aardbevingenproblematiek Groningenveld, 21 januari 2013.

De vraag die voor de minister nog onbeantwoord blijft, maar voor hem wel cruciaal is, is: wat zijn de gevolgen van een eventuele productiebeperking voor het risico in Groningen en voor de leveringszekerheid? Minister Kamp verklaart zelf in zijn openbaar verhoor dat hij in de eerste maanden van zijn ministerschap veel vragen stelde – over de risico's, over drukverschillen, over compactie, over de leveringszekerheid en over de consequenties van ingrijpen. Kamp zegt dat er veel brokken informatie zijn kant op kwamen, maar dat hij die onvoldoende met elkaar in verband kon brengen. Ook stelt hij dat hij over leveringszekerheid geen duidelijke inzichten had op het moment dat hij een besluit moest nemen.[169]

> *Het besluit zou moeten inhouden: een vermindering van de winning, veel meer aandacht voor schadevergoeding, en preventieve versterking van woningen en andere gebouwen en ook recht doen aan de regio, zodat er iets positiefs, meerwaarde, zou staan tegenover alle ellende die ze over zich heen kregen. Die besluiten zouden genomen moeten worden. Maar om die besluiten te kunnen nemen, moest ik informatie hebben die ik niet had, daarom besloot ik onderzoek te doen, zo snel mogelijk, negen maanden, en daarna een besluit te nemen wat in zou moeten houden wat ik net verwoordde.*
>
> *Openbaar verhoor Henk Kamp, 9 september 2022*

Omdat de minister vindt dat hij niet beschikt over alle informatie die hij nodig heeft om een besluit te kunnen nemen over productiebeperking, komt hij eind januari 2013 tot een andere beslissing: hij laat meer onderzoek doen. Hij volgt hiermee het advies van zijn ambtenaren.

Uit de documenten waar de enquêtecommissie over beschikt, evenals uit de verklaringen van ambtenaren, komt een ander beeld naar voren. Daaruit blijkt dat een deel van de informatie wel op het ministerie beschikbaar is in januari 2013, maar niet of nauwelijks gedeeld wordt met de minister.

Het is opvallend dat in de twee schriftelijke nota's aan minister Kamp in januari 2013 veel aandacht is voor de bevindingen van de experts, maar dat er niet of nauwelijks iets staat over de eerder (bijvoorbeeld in de nota's van 26 september en 31 oktober 2012 aan de directeur-generaal) aangekondigde inspanningen die het ministerie van Economische Zaken zelf zou verrichten om in beeld te brengen wat de mogelijkheden zijn om de gasproductie uit Groningen te verlagen. Dit terwijl op ambtelijk niveau begin november 2012 al bekend is dat GTS op dat moment over de capaciteit beschikt om circa 20 miljard kubieke meter per jaar aan pseudo-G-gas (Groningengas) te produceren, en ook informatie van GasTerra uitwijst dat de gaswinning fors omlaag gebracht kan worden. Deze informatie wordt echter niet schriftelijk gedeeld met de minister.

169 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 9 september 2022.

Daarnaast is verzuimd bij GTS navraag te doen naar de capaciteit en inzetbaarheid van zijn stikstofconversiecapaciteit. Ook de eerder door ambtenaren geopperde mogelijkheid (in een ambtelijk memo van 31 oktober 2012) om de productie uit voorzorg in elk geval terug te brengen naar het jaarlijkse gemiddelde van 42,5 miljard kubieke meter wordt niet meer genoemd in de nota's van januari 2013.

Pas in de nota van 14 januari 2013 wordt geschreven dat er wel een alternatief voor laagcalorisch gas uit Groningen beschikbaar is, namelijk door via stikstofconversie pseudo-G-gas te produceren.[170] In de nota wordt dit echter niet als serieuze optie gepresenteerd. Er wordt bijvoorbeeld gewezen op de onzekerheid of er wel voldoende H-gas in de markt beschikbaar is om dit te kunnen uitvoeren. Navraag bij GasTerra heeft op dat moment echter al uitgewezen dat GasTerra daar geen problemen verwacht. Ook de inschattingen die GasTerra heeft gemaakt over het terugbrengen van de productie zonder dat de leveringszekerheid in gevaar komt, worden niet meegenomen in de nota. In de nota van 21 januari 2013 wordt zelfs met geen woord gerept over de mogelijkheid om met een flink volume aan stikstofconversie een beperking van de gaswinning uit Groningen op te vangen.

De vele onzekerheden die er nog zijn over verschillende aspecten (zowel op het gebied van de ontwikkeling van seismiciteit als op het gebied van leveringszekerheid) gaan de boventoon voeren in de ambtelijke advisering en de minister gaat daarin mee. Ambtenaren presenteren echter onzekerheden daar waar allang zekerheid bestaat. Dat geldt bijvoorbeeld voor de mogelijkheden tot productiebeperking en de analyses die GasTerra in november 2012 en januari 2013 aan het ministerie stuurt.

Waar in eerdere ambtelijke adviezen nog gewezen werd op het voorzorgsbeginsel en gesteld werd dat vanuit veiligheidsperspectief tijd kopen niet aan de orde zou moeten zijn, komen veiligheidsoverwegingen in de genoemde adviesnota's helemaal niet expliciet terug en worden mogelijkheden om via stikstofconversie de Groningse gasproductie te reduceren weggeredeneerd of weggelaten. Zowel betrokken ambtenaren als minister Kamp verklaren in hun openbaar verhoor desondanks dat er in januari 2013 te weinig kennis en feiten op tafel liggen om al een besluit te kunnen nemen over productievermindering.

> *Het risico waarbij we bij een sterk verminderde productie geen Groningengaskwaliteit, waar geen alternatief voor was, zouden kunnen leveren aan huishoudens die voor 97% afhankelijk zijn van Groningengas op dat moment, vonden we in de afweging niet verantwoord.*
>
> *Openbaar verhoor Mark Dierikx, 8 september 2022*

Ministerraad akkoord met besluit minister Kamp om niet in te grijpen
Het definitieve advies van SodM en de door het ministerie van Economische Zaken voorbereide reactie staan op de agenda van de ministerraad van 25 januari 2013. Onderdeel van die

170 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake aardbevingenproblematiek Groningenveld, 14 januari 2013.

reactie is een conceptbrief aan de Tweede Kamer. Deze brief is op 24 januari 2013 gedeeld met ambtenaren van de ministeries van Financiën en Algemene Zaken. De inhoudelijke lijn en de conceptbrief van de minister van Economische Zaken kunnen op instemming rekenen van Financiën en Algemene Zaken, al worden er wel opmerkingen gemaakt over de communicatie (deze wordt te veel neergelegd bij de NAM) en de toon van de brief.[171]

Minister van Financiën Dijsselbloem en minister-president Rutte worden voorafgaand aan de ministerraad door hun ambtenaren geïnformeerd over de voorgestelde lijn van Economische Zaken. De minister-president krijgt het advies daar niet mee in te stemmen '*aangezien een heldere communicatie strategie en creatie draagvlak ontbreekt*'. Volgens de ambtenaren moet niet onderschat worden *'dat er een afbreukrisico is voor het voltallige kabinet'*.[172]

Ter voorbereiding van deze ministerraad ontvangt minister van Financiën Dijsselbloem een ambtelijke nota met het advies om in te stemmen met het voorstel van minister Kamp om niet in te grijpen in de productie, de NAM maatregelen te laten treffen, nader onderzoek te laten doen en over een jaar te bezien hoe het ervoor staat. In de nota schrijven ambtenaren van Financiën: *"Wij menen dat doorproduceren verantwoord is, omdat de positieve gevolgen van het stopzetten van de productie (minder kans op bevingen) kleiner zijn dan de negatieve gevolgen."* Daarbij wijzen ze op de beperkte fysieke schade (die overigens het sentiment en de angst voor aardbevingen niet wegneemt) en het feit dat de NAM bovengrondse maatregelen zal treffen om schade te voorkomen en beperken. Ook wordt gesteld dat de juridische en economische consequenties van volledig stopzetten van de productie groot kunnen zijn. Stopzetten van de productie zou jaarlijks 10 miljard euro kosten.[173]

In deze nota wordt overigens steeds gesproken over het volledig stopzetten van de productie en niet over het gedeeltelijk beperken daarvan, of zoals SodM voorstelt: het zo veel als realistisch en mogelijk is beperken van de productie. Minister Dijsselbloem verklaart in zijn openbaar verhoor: *"Ik had ook nog niemand horen pleiten voor het stoppen van de gasproductie, ook SodM niet. Het ging over de vraag: moet het minder? Hoeveel dan, waar dan, in welk tempo en hoe? Moet het in één keer of geleidelijk? Dat zijn allemaal vragen die niet waren beantwoord."*

In zijn verhoor wijst Dijsselbloem er ook op dat in zijn ogen de advisering van verschillende kanten niet eenduidig was. Volgens hem was het eigenlijk niet de taak van SodM om hierover te adviseren, terwijl de standpunten van andere partijen, die de seismologische kennis zouden moeten hebben, afwijkend waren. Hij constateert dat ook die partijen onvoldoende hadden geïnvesteerd in kennis over aardbevingen en spanning in de ondergrond en dat pas op dat moment een onderzoeksprogramma werd opgestart om elementaire vragen te kunnen beantwoorden. Dijsselbloem verklaart dat hij om die reden het voorstel van de minister van Economische Zaken heeft gesteund om eerst meer onderzoek te doen.[174]

171 Mailwisseling, 24 januari 2013 14.07. Onderwerp: Re: Gas.
172 Ministerie van Financiën. Nota aan minister Dijsselbloem inzake mogelijke vermindering aardgasproductie Groningenveld, 24 januari 2013; Ministerie van AZ. Nota aan de minister-president Rutte inzake MR d.d. 25 januari 2013, agpt. 10. Gaswinning, 24 januari 2013.
173 Ministerie van Financiën. Nota aan minister van Financiën Dijsselbloem inzake mogelijke vermindering aardgasproductie Groningenveld, 24 januari 2013.
174 Verslag openbaar verhoor van de heer Dijsselbloem, 9 september 2022.

Het hield dus niet over qua kennisniveaus op dat moment.

Openbaar verhoor Jeroen Dijsselbloem, 9 september 2022

In de ministerraad van 25 januari 2013 stemmen de kabinetsleden in met het door minister Kamp voorbereide besluit.

Minister Kamp informeert de Tweede Kamer dat meer onderzoek nodig is
Nog diezelfde middag stuurt minister Kamp de definitieve rapporten en brieven van SodM, de NAM en het KNMI naar de Tweede Kamer. In zijn brief aan de Kamer schrijft de minister dat besluitvorming over het advies van SodM *'zorgvuldige afweging van diverse belangen behoeft en op zo volledig mogelijke informatie gebaseerd dient te zijn'.* Hij wijst erop dat de beschikbaarheid van het Groningengas van groot belang is voor zowel Nederlandse als buitenlandse afnemers. Mede vanwege het onderscheid tussen hoog- en laagcalorisch gas kan de Groningse gaswinning niet binnen afzienbare tijd vervangen worden door gasimport of door andere maatregelen. "*Een verminderde beschikbaarheid van Groningen-gas heeft ernstige gevolgen voor de Nederlandse samenleving en voor de samenlevingen in ons omringende landen*", schrijft Kamp in de brief.

De minister wijst erop dat een vermindering van de jaarlijkse productie met 10 miljard kubieke meter bij de bestaande gasprijs een tegenvaller van 2,2 miljard euro op de rijksbegroting zou opleveren. Daar komt bij, zo schrijft de minister, dat er nog geen volledig inzicht bestaat in de maximale sterkte van toekomstige aardbevingen in het Groningenveld. Dat maakt volgens hem dat een besluit over beperking van de productie op dat moment niet verantwoord is. Er is meer informatie nodig, onder meer over de maximale magnitude. De NAM is al met deze onderzoeken gestart. De onderzoeksresultaten van de NAM zullen worden betrokken bij het opstellen van een gewijzigd winningsplan, dat de NAM op 1 december 2013 moet indienen en waarover SodM vervolgens zal adviseren. Naast dit onderzoeksprogramma zal de NAM volgens de minister ook diverse bovengrondse maatregelen treffen die zien op het inventariseren en eventueel versterken van kwetsbare gebouwen. Daarvoor treft de NAM een voorziening van 100 miljoen euro, maar dat bedrag is geen bovengrens, zo schrijft de minister.[175]

Deze brief van minister Kamp is het eerste in een nieuwe reeks Kamerstukken over de gaswinning in het Groningenveld (dit dossier kent inmiddels meer dan 1.100 volgnummers). Kort na deze brief aan de Kamer, op 28 januari 2013, gaat minister Kamp naar Groningen om daar zijn besluit nader toe te lichten (zie paragraaf 4.5.2).

SodM teleurgesteld over besluit minister om niet in te grijpen
De inspecteurs van SodM reageren met verbazing op het besluit van de minister. In een interne mailwisseling over de conceptversie van de Kamerbrief (die ook met SodM wordt gedeeld), uit een medewerker zijn verbazing: "*De reden dat de minister niet meteen tot productiebeperkende maatregelen overgaat is flinterdun*."[176] En ook in de openbare verhoren benoemen de inspecteurs hun teleurstelling of zelfs verontwaardiging.

175 Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 1.
176 SodM. Mailwisseling, 24 januari 2013, 15.55. Onderwerp: FW. Brief van EZ aan TK.

> *Het willens en wetens niets doen met ons advies, het door laten gaan van de gaswinning en zelfs meer laten produceren, verhoudt zich in geen enkel opzicht tot de zorgplicht van het kabinet.*
>
> *Openbaar verhoor Jan de Jong, 30 augustus 2022*

In zijn openbaar verhoor maakt inspecteur-generaal Jan de Jong duidelijk dat de drie punten waarover alle partijen het met elkaar eens waren, wat hem betreft voldoende aanleiding voor de minister hadden moeten zijn om meteen maatregelen te nemen.[177] Er was op dat moment immers overeenstemming dat de maximale magnitude van het Groningerveld niet langer 3,9 op de schaal van Richter was. Ook waren de betrokken partijen het erover eens dat zich vaker en zwaardere aardbevingen konden voordoen, mogelijk zelfs met een kracht boven de 4 op de schaal van Richter. En ten derde waren de partijen het eens over een lineair verband tussen de productiesnelheid en de kans op bevingen.

Zowel minister Kamp als minister-president Rutte herinneren zich uit deze periode – net als minister Dijsselbloem – echter vooral de onenigheid tussen de verschillende experts. Zo plaatst minister Kamp in zijn verhoor kanttekeningen bij die overeenstemming over de maximale magnitude: *"U zegt, 'er was overeenstemming over', maar er werd ook gezegd, en dat wordt nu nog steeds gezegd, door TNO en KNMI, dat het om een speculatief model ging, en er wordt gezegd dat het gaat om iets wat onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd was. Er was dus veel discussie over."*[178]

Kamp verwijst hier naar het model dat SodM heeft gebruikt om in zijn rapport uitspraken te doen over de seismiciteit bij een bepaalde gasproductie (zie paragraaf 4.2.4) in een eerste poging om de relatie tussen cumulatieve productie en de frequentie van aardbevingen te voorspellen. Aanleiding hiervoor waren nota bene vragen van het ministerie van Economische Zaken. Over dit model was inderdaad geen overeenstemming. Daarom is het ook geen onderdeel geworden van het advies van SodM aan de minister. Minister-president Rutte verklaart eveneens dat er onenigheid bestond tussen experts.

> *Nogmaals: bij ons was ook de overtuiging dat niet alle deskundigen op één lijn zaten. Je ziet ook debatten tussen deskundigen. [...] Heel veel wisten we op dat moment niet.*
>
> *Openbaar verhoor Mark Rutte, 13 oktober 2022*

De Tweede Kamer steunt besluit minister, teleurstelling bij Groningers
Naar aanleiding van de brief van de minister van Economische Zaken van 25 januari 2013 organiseert de vaste Kamercommissie van Economische Zaken van de Tweede Kamer op

177 Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.
178 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 9 september 2022.

5 februari 2013 een technische briefing met sprekers van SodM, het KNMI, de NAM en het ministerie van Economische Zaken. Tot teleurstelling van inspecteur-generaal Jan de Jong staan ook hier vooral de verschillen van mening tussen SodM, het KNMI en de NAM centraal, in plaats van de punten waarover overeenstemming is.[179] Een dag later volgt ook een rondetafelgesprek waarbij de Kamerleden in gesprek gaan met vertegenwoordigers van de Groninger Bodem Beweging, de Commissie Bodemdaling, de Stichting Compensatie Bodemdaling, een fysisch geograaf, een inwoner van Groningen en de burgemeester van Loppersum.

Daarna gaat de Tweede Kamer in debat over het besluit van de minister. Op 7 februari 2013 vindt een algemeen overleg over de gaswinning plaats. Op verzoek van de commissie stuurt de minister op 11 februari 2013 een tweede brief waarin hij de onderzoeken op een rij zet.[180] De commissie houdt hierover op 12 februari een schriftelijk overleg en houdt op 14 februari een tweede algemene overleg. Op dezelfde dag vindt ook de plenaire afronding van het debat plaats.

Inwoners van Groningen hebben op dat moment hun hoop gevestigd op de Tweede Kamer, zo verklaart burgemeester van Loppersum Albert Rodenboog.[181] In grote aantallen zijn Groningers vanaf 2013 regelmatig bij Kamerdebatten aanwezig. Zo ook in februari 2013.

> *Dat deden wij met bussen vol. Dan togen wij vanuit Groningen richting Den Haag. Tijdens de bijeenkomsten zat de publieke tribune vol, en dan gingen we 's avonds tegen een uur of elf teleurgesteld naar huis, want uiteindelijk was er niks terechtgekomen van het debat in de Tweede Kamer.*
>
> *Openbaar verhoor Albert Rodenboog, 29 augustus 2022*

Ondanks de aanwezigheid van vele Groningers op de publieke tribune die hun hoop gevestigd hebben op de Kamerleden, steunt de Tweede Kamer in meerderheid de door de minister ingezette richting. Wel vraagt de Kamer de minister om aanvullende informatie, die gedeeltelijk wordt geleverd in de tweede brief van de minister van 11 februari 2013. Ook dient de Kamer enkele moties in. Een motie van de leden Jan Vos (PvdA) en Leegte (VVD) wordt aangenomen. Deze motie verzoekt de regering de noodzakelijke technische en juridische voorzorgsmaatregelen te nemen die benodigd zijn om een eventueel te nemen reductiebesluit snel uit te kunnen voeren wanneer dit aan de orde is. Naast coalitiepartijen VVD en PvdA steunen de fracties van de SGP en 50PLUS de motie.[182] Diverse andere moties worden niet aangenomen. Dit geldt ook voor de motie-Van Gerven (SP) c.s. met het verzoek aan de regering om gehoor te geven aan het advies van SodM om de winning van gas zo snel als contractueel mogelijk te temporiseren (tegen de motie stemmen: VVD, PvdA, PVV, SGP, 50PLUS).[183] Ook de motie-Klaver en Van Tongeren (GroenLinks) om het advies van SodM onverkort op te volgen en direct

179 Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.
180 Kamerstuk II 2012/2013, 33529, nr. 2.
181 Verslag openbaar verhoor van de heer Rodenboog, 29 augustus 2022.
182 Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 3.
183 Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 9.

stappen te zetten tot het verminderen van de gasproductie uit het Groningse aardgasveld met 40%, wordt niet aangenomen (voor de motie stemmen alleen GroenLinks en de PvdD).[184]

Daags na het debat, op 15 februari 2013, constateert gedeputeerde van de provincie Groningen Piet de Vey Mestdagh in het Dagblad van het Noorden dat de regeringspartijen de veiligheid van Groningers op de lange baan schuiven. Hij is teleurgesteld dat coalitiepartijen PvdA en VVD zich in de Tweede Kamer niet hard hebben gemaakt voor het terugschroeven van de gaswinning en had meer van het debat verwacht. Geld is volgens hem de belangrijkste drijfveer om niet in te grijpen. *"De harde werkelijkheid is dat we met zijn allen profiteren van het gas en dat er mensen zijn die daaronder moeten lijden."*[185]

4.4 Schade en versterking: recordschade en voor het eerst discussie over versterking

Terwijl deskundigen, beleidsmakers en politici na de aardbeving van Huizinge in 2012 volop inzetten op kennisontwikkeling en onderzoeken om kennishiaten op te vullen, staat de wereld voor veel Groningers door de beving bij Huizinge op zijn kop. Deze beving leidt tot een recordaantal schademeldingen. De NAM wil deze schades voortvarend afhandelen en maakt een begin met preventieve versterking van gebouwen.

4.4.1 Aardbeving Huizinge leidt tot recordaantal schademeldingen

De beving bij Huizinge op 16 augustus 2012 is de hevigste aardbeving in Groningen tot dan toe, de '*grote klap*'. "*In een straal van tientallen kilometers rond het epicentrum Huizinge barst het pleisterwerk, scheuren vloeren en raken oude en kwetsbare muren ontzet*" zo omschrijft het Dagblad van het Noorden de beving in een terugblik.[186] Vlak na de beving, 's avonds laat, krijgt burgemeester Albert Rodenboog al veel telefoontjes binnen. De beving is in een veel groter gebied gevoeld dan anders. De ochtend direct na de beving staat Rodenboog de pers te woord. Hij roept de NAM op om ruimhartiger om te gaan met schade. Een kwartier later hangt de NAM aan de lijn, aldus Rodenboog in zijn openbaar verhoor. "*Waarom ik dat nou zo zei, want we hadden toch nog wel een goede relatie met elkaar?"*[187]

> *Normaal heb je een beving en dan is hij over voordat je het beseft, maar deze duurde langer. Mensen zijn de straat opgegaan. De klokken van het carillon in de toren van de kerk in Middelstum waren hoorbaar.*
>
> *Openbaar verhoor Albert Rodenboog, 29 augustus 2022*

Aan het eind van de eerste dag na Huizinge heeft de NAM 115 schademeldingen ontvangen. De NAM zegt zich te realiseren dat bevingen voor overlast zorgen en '*soms zelfs schade kunnen*

184 Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 16.
185 Veer, de (15 februari 2013).
186 Blanken & Russchen (11 januari 2014), p. 6.
187 Openbaar verhoor van de heer Rodenboog, 29 augustus 2022.

veroorzaken', wat de NAM '*vanzelfsprekend*' betreurt.[188] Het aantal schademeldingen blijft in de weken en maanden na augustus explosief groeien: er komen gemiddeld 50 schademeldingen per week binnen. Eind 2012 staat de teller op ruim 2.200 meldingen. Een ruime meerderheid (1.730) van de schademelders heeft in december 2012 een bezoek gekregen van een taxateur; 280 schadeclaims zijn helemaal afgehandeld.[189]

Beloften van de NAM: ruimhartige schadeafhandeling en duurzaam schadeherstel
Terwijl de schademeldingen binnenstromen, beraadt de NAM zich op de vraag wat de beving van Huizinge zal betekenen voor haar *license to operate*.[190] Een van de acties die de NAM onderneemt met als doel het Groningse draagvlak voor de gaswinning te behouden, is aanpassing van het schadeproces.[191] In een overleg met de provincie Groningen kondigt de NAM aan dat '*coulance*' gehanteerd zal worden bij het bepalen van het schadebedrag en dat de NAM gedupeerden het voordeel van de twijfel zal gunnen.[192] In september volgt een aantal concrete aanpassingen van het schadeproces, zoals de mogelijkheid om een contra-expert in te schakelen die de NAM vergoedt (zie tekstkader 4.5). Deze aanpassingen aan het schadeproces worden volgens de NAM gedaan na gesprekken met de Groninger Bodem Beweging (GBB), de gemeente Loppersum en de provincie Groningen.[193]

Tekstkader 4.5 Aanpassingen schadeproces per september 2012

- Introductie van een '*account manager*': een NAM-medewerker die contact onderhoudt met de schademelder. Voorheen had een gedupeerde alleen contact met een door de NAM ingehuurde schade-expert die de schade opnam en beoordeelde. Er worden gepensioneerde NAM'ers teruggehaald om rol van accountmanager te vervullen.
- Mogelijkheid voor contra-expertise: melders kunnen voortaan een contra-expert inschakelen als zij zich niet kunnen vinden in de beoordeling van de eerstelijns taxateur. De kosten van de contra-expert worden vergoed door de NAM.
- Voor het schadeherstel kunnen melders kiezen voor een eigen aannemer, een aannemer van de NAM of uitkering van het schadebedrag.[194]

188 NAM (16 augustus 2012).
189 NAM (21 december 2012).
190 NAM. Document schadeafhandeling van NAM, 3 september 2012.
191 NAM. Status update over de aardbevingen in Groningen, 12 december 2012; NAM. Presentatie Groningen Asset: Communicatie sessie, 28 november 2012.
192 NAM. Presentatie afhandeling gebouwenschade van de Huizinge aardbeving 16/08/12, november 2012.
193 NAM. Een chronologisch overzicht van de verschillende systemen en regelingen die gehanteerd zijn of worden voor de afhandeling van schade, de overwegingen die ten grondslag liggen aan het ontwerp van deze systemen en regelingen, alsmede de afspraken daarover met andere partijen en het overleg dat met die andere partijen heeft plaatsgevonden, 7 april 2021.
194 NAM. NAM protocol aardbevingsschades, 12 mei 2013.

De Groninger Bodem Beweging dringt daarnaast aan op duurzaam schadeherstel. Ook dit zegt de NAM toe. Schades zullen zo worden hersteld dat ze na een nieuwe beving niet opnieuw ontstaan.[195] Het is onduidelijk of de NAM er op dat moment van op de hoogte is hoe lastig het is om schades duurzaam te herstellen. Op de eigen website schrijft de NAM: "*Scheuren worden meer dan cosmetisch hersteld*; *ze worden dermate hersteld, dat ze een volgende beving beter kunnen weerstaan. Preventief herstel wordt tevens door de NAM vergoed. […] NAM kijkt ook naar mogelijke verbetering van de fundamenten.*"[196] Volgens Jelle van der Knoop van de GBB is er weinig terechtgekomen van de belofte van de NAM om schades duurzaam te herstellen. Het bericht op de website van de NAM over duurzaam schadeherstel '*is er snel weer afgehaald*', vertelt Van der Knoop in zijn verhoor.[197]

Het aangepaste schadeproces wordt besproken in een vergadering van het College van Beheer Maatschap (CBM) in september 2012. Er wordt benadrukt dat de NAM gebaat is bij een goede schadeafhandelingsprocedure. Dit zal goodwill opleveren onder de bevolking, wat van belang is voor het draagvlak voor nieuwe investeringen. NAM-directeur Van de Leemput is het daarmee eens. Hij beaamt dat "*blijvende irritatie over een slechte oplossing in NAM's nadeel zou werken. Tevredenheid over de [schade]aanpak werkt daarentegen in NAM's voordeel*." Ook wijst Van de Leemput in de vergadering op dilemma's die in de praktijk kunnen ontstaan met betrekking tot schades en over hoever de aansprakelijkheid van de NAM reikt, die bepalend is of de NAM wel of geen schadevergoeding uitkeert, zoals bij een dakbalk die is gebroken tijdens een beving, maar al ernstig was aangetast door houtworm. Een ander dilemma dat Van de Leemput noemt, is of de NAM aansprakelijk is voor waardedaling van woningen. Op dat moment blijft onduidelijk hoe de NAM met deze dilemma's wil omgaan.[198] De coulance die de NAM betracht bij het afhandelen van schades illustreert Van de Leemput in een latere vergadering van het CBM in december. Hij noemt daarbij twee voorbeelden van zwembaden (twee grote schades). Op kosten van de NAM is een zwembad in Middelstum grondig gerepareerd, waarbij meer is gedaan dan alleen schadeherstel. Bij het andere zwembad gaat de NAM ook helpen bij de aanschaf van zonnepanelen.[199]

> *We hebben dus de mouwen opgerold, we hebben het schadeproces aangepakt en we hebben het beter gemaakt.*
>
> *Openbaar verhoor Bart van de Leemput, 31 augustus 2022*

NAM-directeur Van de Leemput bevestigt in zijn openbaar verhoor dat de lijn van de NAM na Huizinge was dat schades '*fatsoenlijk*' en ruimhartig afgehandeld moeten worden. En dat betekent volgens Van de Leemput "*in geval van twijfel schade vergoeden. […] Zorgen dat als er schade is, het huis door zonnepanelen er beter uitkomt dan het was. Dingen extra doen, niet alleen sec schade vergoeden, maar zeggen: hier moet iets omheen, hier moet iets bij.*" Dit is

195 NAM. Overzicht acties uit overleg GBB/NAM 21 september 2012 met reactie NAM, oktober 2012.
196 Ministerie van EZ. Factsheets voor algemeen overleg over Groningen, 8 februari 2013.
197 Openbaar verhoor van de heer Van der Knoop, 5 september 2022.
198 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 499e vergadering van het College van Beheer Maatschap, 20 september 2012.
199 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 505e vergadering van het College van Beheer Maatschap, 13 december 2012.

ook wat de NAM toezegt tijdens de bijeenkomst in Vita Nova die plaatsvindt op 5 september (zie paragraaf 4.5.1). Betrokkenen, zoals Van der Knoop van de GBB, bevestigen dat na de beving bij Huizinge de schadeafhandeling inderdaad verbeterde.[200] Het beloofde ruimhartige schadeproces is echter van korte duur. Volgens burgemeester Rodenboog liep het "*gierend uit de klauwen omdat iedereen plotseling dacht: als dat zo is, dan meld ik ook mijn schade. Toen heeft de NAM dat ruimhartige weer on hold gezet*." Hoofdstuk 5 gaat hier verder op in.

De NAM lijkt in de maanden na de beving van Huizinge vastbesloten om de schades die in hoog tempo binnenkomen, voortvarend en met coulance af te handelen. Het enige probleem dat de NAM voorziet is praktisch van aard: er wordt op zo'n grote schaal schade gemeld, dat er te weinig taxateurs en aannemers beschikbaar zijn. Daarnaast is de indruk, onder meer bij de NAM en het ministerie van Economische Zaken, dat er voornamelijk sprake is van lichte bevingsschade. Zulke simpele schades kunnen in hoog tempo worden afgehandeld en hersteld. De inschatting is dat de schadeproblematiek beheersbaar is, en bovendien oplosbaar. Met de mogelijkheid dat niet alle schades gemakkelijk op te lossen zijn, wordt weinig rekening gehouden. En wat het eigenlijk betekent voor iemand om schade te hebben, lijkt niemand voor ogen te hebben. De vraag of de NAM als technisch gaswinningsbedrijf überhaupt wel de geschikte partij is om (grote hoeveelheden) schades af te handelen werpt niemand op, met uitzondering van de Groninger Bodem Beweging, die al – voor Huizinge – pleit voor één loket waar inwoners schades kunnen melden, dat vervolgens de regie voert over het schadeproces.[201]

Eerste zorgen over hoeveelheid schademeldingen en tempo afhandeling
Betrokken partijen, met uitzondering van de NAM zelf, lijken zich weinig zorgen te maken over de ongekende hoeveelheid schades die inwoners in de maanden na augustus indienen. Wel stellen twee Tweede Kamerleden, Tjeerd van Dekken en Sjoera Dikkers (beiden PvdA), op 17 augustus 2012 Kamervragen aan minister Verhagen over de beving en of het niet beter is om de bewijslast om te keren. In de beantwoording schrijft de minister dat hij geen reden ziet om de schadeprocedure aan te passen. Mensen die het oneens zijn met de beoordeling van de schade door de mijnbouwonderneming kunnen terecht bij de Technische commissie bodembeweging (Tcbb). In praktijk volgt de mijnonderneming het oordeel van de Tccb, wat volgens Verhagen aantoont dat de schadeprocedure '*effectief*' is.[202]

Het ministerie van Economische Zaken heeft ook zelf contact opgenomen met de NAM, mede naar aanleiding van de eerdere oproep van Rodenboog voor ruimhartige schadevergoeding. Door de NAM is toegezegd dat ze de (dan bijna 1.300) schademeldingen '*snel*' zal afhandelen, waarbij schades duurzaam worden hersteld. Ook zal de NAM kijken naar '*hoe zij door goede informatie en betere voorlichting beter kan anticiperen op emotionele aspecten die met bevingen gepaard gaan*'.[203] Daarmee lijkt voor Economische Zaken de kous af. Het beeld komt naar voren

200 Openbaar verhoor van de heer Van der Knoop, 5 september 2022.
201 Groninger Bodem Beweging. Schriftelijke inlichting met een tijdlijn met toelichting, april 2021.
202 Aanhangsel Handelingen II, 2012/13, nr. 71.
203 Ministerie van EZ. Brief van minister Kamp aan het College van Burgemeester en Wethouders inzake toelichting n.a.v. bevingen nabij Loppersum, 12 september 2012.

dat het ministerie van Economische Zaken ervan overtuigd is dat de NAM binnengekomen schades adequaat en ruimhartig afhandelt.[204]

In een brief aan de Groningse Provinciale Staten bevestigt het college van Gedeputeerde Staten dit beeld. De indruk dat de NAM de schadeafhandeling slagvaardig oppakt, kan het college bevestigen '*op basis van de bestuurlijke overleggen die wij met grote regelmaat voeren met de NAM en de gemeente Loppersum*', staat in de brief.[205] Daarnaast is de analyse van Economische Zaken dat de beving van Huizinge weliswaar bij veel huizen schade heeft veroorzaakt, maar dat het hoofdzakelijk lichte schade betreft (zoals scheuren).[206]

> *Dat vond ik in het begin de manier waarop het zou moeten lopen. De NAM veroorzaakte schade en die moet dan vervolgens de schade vergoeden of herstellen. Dat vond ik een redelijk iets.*
>
> *Openbaar verhoor Henk Kamp, 3 oktober 2022*

Bij NAM-directeur Van de Leemput groeien daarentegen wel de zorgen, over het aantal schademeldingen dat maar blijft toenemen en daarnaast over het tempo waarin schades worden afgehandeld. In vergaderingen van het CBM geeft Van de Leemput aan dat het schadeproces over het algemeen goed verloopt, maar dat er te weinig taxateurs en aannemers beschikbaar zijn. Dit gebrekkige aanbod zorgt voor vertraging in het afhandelingsproces. Ook deelt Van de Leemput zijn observatie dat de '*soepele opstelling*' van de NAM mogelijk heeft geleid tot extra schademeldingen, en dan met name van meer kleine schades.[207] In de laatste vergadering van het CBM in 2012, op 13 december 2012, zegt Van de Leemput er '*geen goed gevoel*' bij te hebben dat er nog maar 200 schademeldingen van de ruim 2.000 zijn afgehandeld.[208]

> *Als ik het cynisch zeg, zijn we heel succesvol geweest in het overtuigen van de mensen in Groningen dat wanneer je schade hebt, je die ook aan moet geven. Het gevolg daarvan was wel een hele grote lijst met schadegevallen.*
>
> *Openbaar verhoor Bart van de Leemput, 31 augustus 2022*

204 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake update m.b.t. aardbevingen en Groningengasveld en input voor gesprek met dhr. Voser, 18 december 2012.
205 Provincie Groningen. Brief van het college van Gedeputeerde Staten aan de Provinciale Staten inzake motie gevolgen door activiteiten in de ondergrond, 5 december 2012.
206 Ministerie van ELI. Memo aan DG Dierikx inzake gesprek met gedeputeerde De Fey Mestdagh van de provincie Groningen over aardbevingen, 26 september 2012.
207 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 503e (extra telefonische) vergadering van het College van Beheer Maatschap, 12 november 2012.
208 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 505e vergadering van het College van Beheer Maatschap, 13 december 2012.

Het hoge aantal binnengekomen schades werpt bij de NAM de vraag op of gevolgen van de beving van Huizinge ernstiger zijn dan eerder voorspeld. In opdracht van de NAM voert TNO begin 2013 een analyse uit naar 320 afgeronde schademeldingen en bijbehorende schaderapporten. Met uitzondering van zes gevallen is door schade-experts vastgesteld dat de gemelde schades bevingsschade betreffen. Het gaat om scheurvorming in muren. In ongeveer een derde van de gevallen is de scheurvorming beperkt tot haarscheurtjes. Bij de grotere scheuren gaat het hoogstens om '*licht constructieve schade*'. Ook staat in het TNO-rapport dat er (nog) geen sprake is van meldingen van grote en diepe scheuren, vallende grote stukken pleisterwerk of vallende delen van schoorstenen. Het oordeel van TNO is dat de gemelde schades binnen de maximaal te verwachten schade vallen (zoals eerder is voorspeld in het gebouwenschaderapport in 2011, beschreven in hoofdstuk 3).[209] De NAM concludeert dat het hoge aantal schademeldingen weliswaar een reden is tot zorg, maar dat de aard van de tot dan afgeronde schademeldingen overeenkomt met wat eerder is voorspeld. De schademeldingen '*suggereren geen groter schadebeeld dan verwacht'*[210] Van de Leemput noemt dit tijdens een CBM-vergadering in januari 2013 een '*geruststellende uitkomst*'.[211]

Een belangrijke kanttekening is dat de analyse van TNO is gebaseerd op de tot dan toe afgeronde schademeldingen die dus relatief snel zijn afgehandeld (binnen een halfjaar). Dit zullen voornamelijk de meer 'simpele' schades zijn, waarvan duidelijk is vast te stellen of ze bevingsschade betreffen. De meer complexe schades, die vaak terechtkomen in een slepend schadeproces, zijn in de analyse niet meegenomen. Het TNO-rapport bevat bovendien geen verklaring voor het feit dat na de beving bij Huizinge veel meer schades worden gemeld dan voorheen. De NAM redeneert dat mensen eerder geneigd zijn om schades te melden vanwege '*de lagere maatschappelijke acceptatie van extern risico'*. Ook het aangepaste schadeproces waarin coulance wordt betracht is volgens de NAM een mogelijke verklaring.[212]

> *Meteen na Huizinge, als je voelde wat er leefde, hadden wij het idee: er leeft veel meer dan wij zien.*
>
> *Openbaar verhoor Bart van de Leemput, 31 augustus 2022*

In de volgende jaren zal het aantal schademeldingen blijven groeien. Volgens cijfers van de NAM komen er in 2013 9.705 schademeldingen binnen. Dit aantal stijgt in 2014 naar 18.044 meldingen. In 2015 zal het aantal meldingen nog verder toenemen, naar 28.535. Ter vergelijking: in de periode 2003-2011 waren er in totaal 1.135 schademeldingen.[213] Na de beving bij Huizinge is de schaal waarop gedupeerden hun schades melden voorgoed veranderd. Meer dan voorheen zijn inwoners geneigd om na een beving mogelijke schades te melden.

209 Borsje & Huibregtse (13 februari 2013).
210 NAM. Commentaar op concept SodM-advies, 4 januari 2013.
211 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 507e (extra telefonische) vergadering van het College van Beheer Maatschap, 11 januari 2013.
212 NAM. Commentaar op concept SodM-advies, 4 januari 2013.
213 NAM. Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht van de verschillende systemen en regelingen die gehanteerd zijn of worden voor de afhandeling van schade, de overwegingen die ten grondslag liggen aan het ontwerp van deze systemen en regelingen, alsmede de afspraken daarover met andere partijen en het overleg dat met die andere partijen heeft plaatsgevonden, 7 april 2021.

4.4.2 De NAM kondigt preventieve maatregelen voor woningen aan

Voorzichtige eerste aftrap van versterkingsaanpak
De focus van de NAM ligt in de maanden na Huizinge voornamelijk op de schadeafhandeling. De constatering dat aardbevingen in het Groningenveld mogelijk zwaarder kunnen worden dan tot dan toe werd aangenomen, brengt echter ook een veiligheidsvraagstuk met zich mee. Zijn de huizen in het aardbevingsgebied wel bestand tegen aardbevingen met een magnitude hoger dan 3,9 op de schaal van Richter? Het besef dat aardbevingen mogelijk zwaarder kunnen worden dan tot op dat moment altijd werd aangenomen, leidt ertoe dat naast schadeafhandeling ook het *preventief versterken* van woningen in aardbevingsgevoelige gebieden in beeld komt als mogelijke maatregel om de risico's te beperken.

Zoals in de paragrafen 4.2 en 4.3 reeds is besproken, ziet de NAM in de maanden na Huizinge nog geen aanleiding om de productie van gas uit het Groningenveld te verlagen. In plaats daarvan richt de NAM zich, naast het doen van nader onderzoek, op het nemen van maatregelen die de gevolgen van mogelijke aardbevingen moeten verkleinen.

Op 21 januari 2013 schrijft de directeur van de NAM, Bart van de Leemput, in een brief aan de inspecteur-generaal van SodM dat de NAM voorzorgsmaatregelen zal treffen om de schade van toekomstige aardbevingen zo veel mogelijk te voorkomen. Van de Leemput spreekt over "*het assisteren van bewoners en eigenaren om de kwetsbaarheid van gebouwen te kunnen inschatten op basis van locatie- en bouwkundige eigenschappen, primair vanuit het oogpunt van veiligheid*". De NAM zegt toe specialistische kennis te zullen delen en bij te dragen aan noodzakelijke preventieve reparaties of versterkingen.[214] Op verzoek van het ministerie van Economische Zaken besluit het College van Beheer Maatschap in de vergadering van 24 januari 2013 hiervoor een bedrag van 100 miljoen euro te reserveren (in het besef dat de kosten hoger of lager kunnen uitvallen).[215]

De minister van Economische Zaken kiest voor dezelfde lijn: nader onderzoek doen en ondertussen alvast inzetten op preventieve maatregelen. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 25 januari 2013 noemt minister Kamp de *'preventieve reparaties of versterkingen'* die de NAM zal treffen om schade aan gebouwen zo veel mogelijk te beperken. Dit moet volgens de minister plaatsvinden aan de hand van nog nader en '*op basis van redelijkheid*' uit te werken criteria. De minister schrijft dat het effect van de maatregelen is dat *"preventief zwakke constructies worden geïnventariseerd en verstevigd, waardoor de schadelijke gevolgen van aardbevingen worden verminderd en de veiligheid van inwoners wordt vergroot. Daarnaast worden burgers beter geïnformeerd, zodat ze beter zijn voorbereid in geval zich een aardbeving voordoet".*[216]

Met deze woorden wordt begin 2013 voorzichtig de aftrap gegeven voor de versterkingsaanpak in Groningen. Wat het begrip 'versterking' precies inhoudt, is echter op dat moment nog voor niemand duidelijk.

214 Bijlage bij Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 1.
215 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 509e (extra, telefonische) vergadering van het College van Beheer Maatschap, 24 januari 2013.
216 Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 1.

4.5 De regio en inwoners: het is mis in Groningen

Ook na de zware beving bij Huizinge is er niet meteen het besef dat de veiligheid in het geding is. De getroffen inwoners zijn boos over het aantal schades en de omvang ervan, maar de echte angst en woede ontstaan pas nadat de bevindingen van Staatstoezicht op de Mijnen eind januari 2013 bekend gemaakt worden. Dan dringt ook pas bij de bestuurders door wat de consequenties zijn.

4.5.1 Ernst van aardbeving dringt in Den Haag nauwelijks door

In Den Haag lijkt er weinig besef te zijn van de omvang van de beving en de consequenties ervan voor de inwoners – dit ondanks het recordaantal schademeldingen en de toenemende bezorgdheid in de regio. Burgemeester Rodenboog probeert direct in contact te komen met minister Verhagen van Economische Zaken (die een CDA-partijgenoot van hem is), maar krijgt uiteindelijk alleen contact met Mark Dierikx, de directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging.

"Ik was dus al een week bezig geweest, na 17 augustus 2012, om Maxime aan de telefoon te krijgen", verklaart Rodenboog in zijn openbaar verhoor. *"Uiteindelijk kreeg ik Mark Dierikx aan de telefoon, die ik overigens helemaal niet kende. Ik had maar één behoefte: ik wilde graag uitleggen wat ons bezighield in Groningen. Je moet je voorstellen, voor Huizinge, wist ik veel dat de minister van Economische Zaken over de winningsplannen ging. [...] Ik kwam er pas veel later achter hoe die structuren allemaal in elkaar zaten. Door die opmerking van Maxime, de 17e, dat er een goede schaderegeling was, kwam ik erachter dat die afstand met Groningen heel groot was en dat er grote behoefte moest zijn om ze bij te praten dat we toch een heel groot probleem hadden. En toen ontdekte ik ook wel, en dat had ik in de jaren vanaf 2003 ook al gezien: dat is alleen maar Loppersum, dus waar heb je het over? Daar wonen tienduizend mensen en de rest van de provincie heeft daar eigenlijk geen last van. De aandacht, ook op het ministerie en bij de minister van Economische Zaken, was minimaal. Er werd geproduceerd, er werd klauwenvol geld verdiend door de gaswinning en dat kleine beetje gezeur in Loppersum – ach, waar had je het over?"*[217]

Bezoek van minister aan aardbevingsgebied blijft uit

De dag na de beving stellen de Tweede Kamerleden Van Dekken en Dikkers (PvdA) vragen over de '*aardschokken in Noord-Groningen*' (zie paragraaf 4.4.1). Demissionair minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie Maxime Verhagen onderneemt geen concrete acties en brengt ook geen bezoek aan het aardbevingsgebied. Tijdens zijn verhoor zegt hij dit achteraf niet te snappen en te betreuren: *"Ik ben bij Aldel geweest – dat was de aluminiumfabriek in Delfzijl, omdat die op failliet gaan stond. Daar ben ik eind augustus naartoe gegaan. En ik ben in augustus nog een keer in Groningen geweest en toen heb ik onder andere met de commissaris gesproken. Ik begrijp totaal niet waarom ik toen niet naar Huizinge of Loppersum ben gegaan. Dat vind ik echt slecht en dat neem ik mezelf ook kwalijk".*[218]

Op 12 september 2012, bijna een maand na de beving bij Huizinge reageert Verhagen per brief op de zorgen van Rodenboog. Uit de brief blijkt geen besef van de ernst van de situatie.

217 Verslag openbaar verhoor van de heer Rodenboog, 29 augustus 2022.
218 Verslag openbaar verhoor van de heer Verhagen, 1 september 2022.

De minister gebruikt bijvoorbeeld de kwalificatie '*vervelend*' in relatie tot de schade aan eigendommen en noemt een verkeerde datum van de beving, die volgens de brief op 23 en 24 augustus 2012 plaatsgevonden zouden hebben. Verder volgt enkel uitleg over de procedure: *"Naar aanleiding van de door u geuite zorgen met betrekking tot de afhandeling van de ontstane schade, heeft het ministerie contact opgenomen met de NAM. De NAM streeft ernaar om de gemelde schadegevallen snel af te handelen. Zij probeert de bijna 1.300 gevallen in te delen naar urgentie en maakt ook onderscheid in schade van meer oppervlakkige aard en schade van fundamentele aard. [...]. Bij de meer fundamentele schade (schade aan funderingen, grote scheuren in muren e.d.) wordt een bouwtechnisch rapport opgesteld. De NAM vergoedt de kosten voor herstel, indien blijkt dat de aardbeving inderdaad de oorzaak is van de schade".*[219]

Weer twee weken later, op 24 september 2012, volgt de beantwoording van de Kamervragen van 17 augustus 2012.[220] De minister zet de procedure voor schadeafhandeling kort uiteen. Hij noemt de bestaande schadeprocedure '*effectief*' en ziet geen reden deze aan te passen.

> *Ik had met die burgemeester moeten praten, dat is evident, punt. Ik kan daar ook geen excuus voor bedenken. Dat had ik gewoon moeten doen. Ik had gewoon echt naast die mensen moeten gaan staan die zo getroffen worden door die aardbeving.*
>
> *Openbaar verhoor Maxime Verhagen, 1 september 2022*

Excuses NAM tijdens bijeenkomst Vita Nova

Op 5 september 2012, drie weken na de beving bij Huizinge, verzamelen zich zo'n 400 bezorgde Groningers in Vita Nova voor een informatiebijeenkomst over de recente beving. De Groninger Bodem Beweging heeft de avond in Middelstum georganiseerd en wil vooral bewoners aan het woord laten. In het publiek zijn naast lokale en provinciale politici ook vertegenwoordigers van de NAM en Staatstoezicht op de Mijnen aanwezig. Het is een emotionele avond. Bewoners zijn bezorgd over wat hen nog meer te wachten staat. Hoe zwaar zullen de bevingen zijn die nog volgen? "*Mijn vrouw en dochter zijn nu bang. Ze hebben een tas klaar staan in de gang zodat we meteen kunnen vertrekken. Ik wil graag mijn huis verkopen. Maar wie wil dat kopen*?" vraagt een aanwezige zich af.[221]

> *Er zat een zaal vol met mensen die vreselijk boos en emotioneel waren, maar die zich ook grote zorgen maakten over hoe het nu verder moest.*
>
> *Openbaar verhoor Albert Rodenboog, 29 augustus 2022*

219 Ministerie van ELI. Brief van minister Verhagen aan het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Loppersum inzake toelichting n.a.v. bevingen nabij Loppersum, 12 september 2012.

220 Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 71.

221 Leeuwarder Courant (6 september 2012), p. 5.

Iedereen in die zaal – of in ieder geval ik – merkte: dit is niet goed; er moet echt iets aan gedaan worden.

Openbaar verhoor Hans Roest, 28 juni 2022

Er heerst ontevredenheid over hoe de NAM schades afhandelt. "*Veel bewoners vinden dat ze door de NAM met een te kleine vergoeding worden afgescheept. Ook zouden scheuren in muren alleen voor het oog worden hersteld*", schrijft de Leeuwarder Courant.[222] "*Die liepen helemaal leeg over de slechte schaderegeling van de NAM, dat ze al jaren bezig waren en dat het niet opschoot. Het was dus heel emotioneel*", aldus burgemeester Albert Rodenboog in zijn openbaar verhoor.[223]

De NAM geeft tijdens de avond bij monde van manager Hans Jansen aan dat de schade-afhandeling zal worden aangepast: *"Ik ben stil van wat ik vanavond van u te horen heb gekregen. Wij zullen zorgen dat er een goede schadeafhandeling komt en wij zullen ons beleid daarop aanpassen. Ik vind het ontzettend jammer dat we nu pas na deze bevingen ons beleid aanpassen en daarvoor bied ik mijn excuses aan"*.[224] Ook zegt de NAM toe dat gedupeerden met 'oude' schades die niet goed geholpen zijn zich opnieuw kunnen melden.[225]

Bij de avond in Vita Nova was voor zover bekend niemand aanwezig van het ministerie van Economische Zaken. Onduidelijk is of het ministerie van tevoren op de hoogte is gebracht van de avond. Directeur-generaal Mark Dierikx verklaart desgevraagd dat hij niet zou weten of iemand van Economische Zaken bij de bijeenkomst is geweest.[226] De grote ongerustheid en ontevredenheid die deze avond in 2012 tekenen, lijken niet door te dringen bij het ministerie van Economische Zaken en brengen daar weinig teweeg. Voor inspecteur Hans Roest van Staatstoezicht, die wel aanwezig is, vormt deze avond echter aanleiding om erop aan te dringen dat Staatstoezicht zelf gaat uitzoeken wat er aan de hand is met de bevingen in Groningen (zie paragraaf 4.2.2).

Meteen na Huizinge kwamen we erachter dat er veel meer leefde dan wij zagen.

Openbaar verhoor Bart van de Leemput, 31 augustus 2022

De beving bij Huizinge en de daaropvolgende informatiebijeenkomst maken voor de NAM duidelijk dat er veel meer speelt in Groningen dan dat zij voorheen waarnam. "*Met Huizinge en de reactie daarop van de Groningers was duidelijk dat dit niet goed zat, dat er een hoop frustratie, boosheid, woede, ongerustheid, noem maar op, speelde. We hebben toen ontdekt dat we de connect voor een stuk kwijt waren*" verklaart NAM-directeur Bart van de Leemput. Over de

222 Leeuwarder Courant (6 september 2012), p. 5.
223 Verslag openbaar verhoor van de heer Rodenboog, 29 augustus 2022.
224 Leeuwarder Courant (6 september 2012), p. 5.
225 Minkes (6 september 2012), p. 2.
226 Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022.

informatiebijeenkomst voegt Van de Leemput toe: "*Ik heb een mooi citaat van de woordvoerder die vlak daarna in Vita Nova was. Hij zei daar: deze heb ik zelf gevoeld. Hij woonde toen in Assen; hij heeft niet de beving gevoeld, hij heeft de reactie van de mensen gevoeld. Dat was heel duidelijk, dat was niet goed. Daar moest op ingegrepen worden, wat we ook onmiddellijk hebben gedaan. Het heeft dus wel een behoorlijke schok teweeggebracht*."[227]

Moties in gemeente en provincie: lokale politici spreken zich uit
Ook de Groningse politiek vraagt na de beving bij Huizinge aandacht voor de schadeafhandeling. De gemeenteraad van Loppersum neemt op 24 september 2012 unaniem een motie aan waarin de raadsleden de '*traagheid*' van de NAM en de provincie Groningen '*betreuren*'. De raad roept het college van burgemeester en wethouders op om, samen met de Groninger Bodem Beweging, de NAM ertoe te bewegen schades beter te gaan afhandelen. Ook moet het college het ministerie van Economische Zaken wijzen op de verantwoordelijkheid die de rijksoverheid draagt als concessieverlener. Bij de NAM moet daarnaast worden aangedrongen op compensatie voor het gebied via een regiofonds.[228]

Twee dagen later, op 26 september, spreken ook de Groningse Provinciale Staten zich uit. Volgens het Dagblad van het Noorden heeft de emotionele bijeenkomst in Vita Nova grote indruk gemaakt op de statenleden. "*Unaniem vinden de politieke partijen dat het afgelopen moet zijn met de vage en ellenlange schadeprocedures*", schrijft de krant.[229] Met algemene stemmen nemen de Staten een motie aan waarin ze het college van Gedeputeerde Staten oproepen om in Den Haag aan te dringen op een '*aparte ruimhartige wettelijke regeling*' voor schadebepaling en –vergoeding. Voor bewoners is het lastig om aan te tonen dat schade is veroorzaakt door gaswinning, en dus moet het Rijk komen met een ruimhartige schadeprocedure zegt PvdA-statenlid Bert Dieters hierover. Ook staat in de motie dat er meer onderzoek moet komen naar de gevolgen van toekomstige mijnbouwactiviteiten.[230] Gedeputeerde Piet de Vey Mestdagh ziet de motie en het signaal van de Staten als '*een ondersteuning en aanmoediging*'. *"Ik heb al eerder gezegd dat dit college er alles aan doet om de belangen van onze burgers zo goed mogelijk te vertegenwoordigen. Op dit moment zitten we met een minister die demissionair is. Het is dus lastig om zaken te doen. Dat zal moeten gebeuren met het nieuwe kabinet*", aldus De Vey Mestdagh in het Dagblad van het Noorden.[231]

Op 12 oktober 2012 brengt gedeputeerde De Vey Mestdagh een bezoek aan het ministerie van Economische Zaken, en ontmoet daar directeur-generaal Mark Dierikx. Het college brengt de provinciale statenleden in december op de hoogte van het overleg tussen De Vey Mestdagh en Dierikx. "*Van de kant van het ministerie is men zeer betrokken en goed op de hoogte van de actualiteit rondom de aardbevingen en de schadeafhandeling"*, schrijft het college. Zowel de provinciale bestuurders als het ministerie maken zich zorgen over het grote aantal schademeldingen, maar zij delen de indruk dat de NAM de schadeafhandeling '*slagvaardig oppakt*'. Ook heeft gedeputeerde De Vey Mestdagh er bij Dierikx op aangedrongen dat er

227 Verslag openbaar verhoor van de heer Van de Leemput, 31 augustus 2022.
228 Gemeente Loppersum. Motie aardbevingen Noord-Groningen, 24 september 2012.
229 Veer, de (27 september 2012), p. 30.
230 Provincie Groningen. Brief van het college van Gedeputeerde Staten aan de Provinciale Staten inzake motie gevolgen door activiteiten in de ondergrond, 5 december 2012.
231 Veer, de (27 september 2012), p. 30.

een goede schaderegeling moet zijn, want '*het moet niet zo zijn dat onze inwoners daarvoor afhankelijk zijn van goodwill van de veroorzaker van de schade'.*[232] In de praktijk blijft de bewijslast bij de gedupeerde bewoners liggen en blijven zij afhankelijk van de NAM met hun vragen over 'of' en 'hoe snel' hun schade wordt afgehandeld.

4.5.2 Regio schrikt van advies SodM

NAM informeert regionale bestuurders over uitkomsten SodM
Bart van de Leemput, directeur van de NAM, komt samen met *assetmanager* Johan de Haan en een woordvoerder van de NAM in de ochtend van 25 januari 2013 naar het provinciehuis om in verschillende gesprekken uitleg te geven over de problemen met het Groningenveld. Op die manier krijgen de regiobestuurders uit de eerste hand uitleg van de NAM over de problemen met het Groningenveld en over het SodM-advies dat later die dag aan de Kamer gezonden zal worden.

De aardbevingen leiden niet alleen tot schade, ook blijken er zwaardere aardbevingen mogelijk te zijn dan tot dan toe werd gedacht. Daardoor ontstaat er een veiligheidsprobleem. De regionale bestuurders zijn tot die tijd nooit betrokken geweest bij de ontstane veiligheidsproblematiek, hoewel er op dat terrein wel een verantwoordelijkheid ligt op regionaal niveau.

> *Als er zo'n issue speelt, dat zo diep ingrijpt in de levens van mensen, moet je daar de meest directe overheid bij betrekken, dus de gemeenten, en in dit geval ook het provinciaal middenbestuur vanwege het schaalniveau.*
>
> *Openbaar verhoor William Moorlag, 14 september 2022*

In het eerste gesprek worden de provinciale bestuurders door de NAM geïnformeerd. Commissaris van de Koningin Max van den Berg en gedeputeerde Piet de Vey Mestdagh krijgen te horen dat er problemen bestaan met het Groningenveld en dat zwaardere aardbevingen niet langer uit te sluiten zijn. Hierna wordt burgemeester Rodenboog, eerstverantwoordelijke voor de veiligheid van de inwoners van Loppersum, geïnformeerd. In zijn verhoor verklaart de burgemeester dat hij er tot dat moment steeds van uit was gegaan dat aardbevingen onder een kracht van 3,9 op de schaal van Richter geen veiligheidsproblemen zouden opleveren: *"In Huizinge was het 3,6. Die paste dus nog binnen de range van 3,9. Echt, ik kon wel door de grond gaan. Toen de heren dat zeiden, merkte ik dat het niet meer veilig was."*

Rodenboog krijgt dezelfde boodschap en loopt na afloop de kamer van gedeputeerde De Vey Mestdagh binnen, die hem te verstaan geeft: "*Albert, niet mee bemoeien; het is een probleem van de NAM en van het ministerie van Economische Zaken.*" Van commissaris van de Koningin Max van den Berg krijgt hij later via de telefoon precies hetzelfde te horen.[233] De overige burgemeesters van de gemeenten met aardbevingen worden vooraf niet geïnformeerd.

232 Provincie Groningen. Brief van het college van Gedeputeerde Staten aan de Provinciale Staten inzake motie gevolgen door activiteiten in de ondergrond, 5 december 2012.
233 Verslag openbaar verhoor van de heer Rodenboog, 29 augustus 2022.

> *De heren van de NAM [...] zeiden vervolgens: het is mis met het Groningenveld; de bevingen kunnen ergens tussen de 4 en de 5, mogelijk nog wat meer, worden. Lieve mensen, ik kon wel door de grond gaan.*
>
> *Openbaar verhoor Albert Rodenboog, 29 augustus 2022*

Op dezelfde dag, 25 januari 2013, stuurt minister Kamp een brief aan de Tweede Kamer. In deze brief kondigt hij een aantal onderzoeken aan. Van het nemen van maatregelen is echter geen sprake, ook niet om de productie te verminderen: *"De studies van het SodM, de NAM en KNMI maken duidelijk dat de aanname dat de maximale sterkte van aardbevingen door gaswinning in het Groninger-veld 3,9 op de schaal van Richter zou zijn, niet langer houdbaar is. De kans bestaat dat er bevingen optreden met een sterkte hoger dan 3,9. [...] Om de effecten van sterkere bevingen door bewoners te beperken zullen passende maatregelen worden genomen. Om tot een afgewogen besluit te kunnen komen over eventuele maatregelen om de kans op dergelijke bevingen te verminderen zullen nadere onderzoeken worden uitgevoerd."*[234]

Het NRC schrijft later dat de boodschap bij de regiobestuurders pas doordringt na het lezen van de brief van Kamp aan de Kamer en niet na de uitleg op het provinciehuis diezelfde ochtend. Gedeputeerde William Moorlag is geen portefeuillehouder van het gaswinningsdossier, dat is zijn collega De Vey Mestdagh. Als een journalist desondanks met Moorlag belt om een reactie, verwijst hij in eerste instantie dan ook naar zijn collega-bestuurder. Wel achterhaalt hij de brief en schrikt hij van de boodschap. Het NRC reconstrueert de gebeurtenissen in 2014: *"Thuis in Winsum trekt PvdA-gedeputeerde William Moorlag wit weg als hij de brief van Kamp leest. Hij belt commissaris Van den Berg en zijn collega-gedeputeerde. 'Dit is overrompelend', concluderen de drie. Dat er iets aan de hand is, weten ze sinds de aardbeving van Huizinge, in de zomer van 2012. Maar de situatie blijkt alarmerender dan gedacht. Hoe veilig zijn de Groningers nog? Welke bedrijven gaan zich nog vestigen in een regio die kampt met krimp, werkloosheid en steeds zwaardere aardbevingen?"*[235]

Moorlag bevestigt dit in zijn openbaar verhoor: *"Bij lezing van die brief werd echter in één klap duidelijk dat het niet alleen meer ging om overlast, niet alleen meer ging om schade, maar dat het echt ging om een belangrijk veiligheidsrisico."*[236]

> *En dat doet wat met mensen. Als er één plek is waar je je veilig wilt voelen, is het wel in je eigen huis.*
>
> *Openbaar verhoor William Moorlag, 14 september 2022*

234 Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 1.
235 Luyendijk & Niemantsverdriet (15 februari 2014).
236 Verslag openbaar verhoor van de heer Moorlag, 14 september 2022.

Minister Kamp komt naar Groningen: geen woorden, maar daden
Op vrijdag 25 januari 2013 brengt minister Kamp het nieuws naar buiten dat zwaardere bevingen van 4,0 tot zelfs 5,0 op schaal van Richter in Groningen kunnen voorkomen. De Groninger Bodem Beweging (GBB) vindt dit vooruitzicht '*onaanvaardbaar*'. De 100 miljoen euro die de NAM reserveert voor preventieve versterking noemt een woordvoerder van de GBB '*drie keer niks*'.[237] Eind 2013 moet er meer duidelijkheid komen over de nieuwe situatie. In de tussentijd zal er gekeken worden of het aardgas op een andere manier gewonnen kan worden, waardoor er minder – en minder sterke – aardschokken optreden, zegt Kamp tegen de NOS. Minder gas winnen heeft grote gevolgen: als er 20% minder gas wordt gewonnen, dan kost dat ieder jaar 2,2 miljard euro op de rijksbegroting. Bovendien, stelt Kamp, hebben we het gas nodig om Nederland te verwarmen.[238]

Op dezelfde vrijdag kondigt minister Kamp aan dat hij een paar dagen naar Groningen komt. Kamp wil zijn besluit om gas te blijven winnen, ondanks de voorspelling dat er zwaardere bevingen kunnen optreden, daar komen uitleggen.[239] Op zondag reist Kamp af naar Loppersum, voor een ontmoeting met burgemeester Albert Rodenboog en leden van de GBB. Een '*onplezierig gesprek*', aldus Hilda Groeneveld, secretaris van de GBB. "*Wij vertrouwen de NAM en de overheid niet meer. Dat vond Kamp vreemd.*"[240]

'*Er kunnen doden vallen*' kopt het Dagblad van het Noorden de volgende ochtend, op maandag 28 januari 2013. Minister Kamp houdt er '*rekening mee*' dat er slachtoffers kunnen vallen bij toekomstige zwaardere bevingen in Groningen.[241] Die avond staat de minister in de sporthal de Boshal in Loppersum. Bewoners zijn door het ministerie van Economische Zaken, de NAM en de gemeente Loppersum uitgenodigd "*voor een bijeenkomst over de aardgaswinning in ons gebied. Aanleiding voor de bijeenkomst zijn de nieuwe inzichten over de effecten van de gaswinning en de relatie met aardbevingen in de provincie Groningen en de maatregelen die de minister in verband daarmee wil nemen.*"[242]

Zo'n 800 bewoners verzamelen zich 's avonds in de Boshal. Op het podium staan burgemeester Rodenboog, minister Kamp en NAM-directeur Bart van de Leemput. Na het zingen van het Wilhelmus – koningin Beatrix heeft net bekend gemaakt dat zij afstand zal doen van de troon – heft de zaal het *Grönnens Laid* aan, waarna de bijeenkomst echt kan beginnen met een welkom door burgemeester Rodenboog en een toespraak van minister Kamp.[243] Daarin herhaalt de minister zijn eerdere woorden. Er moet voor 1 december 2013 meer duidelijkheid komen over wat de maximale sterkte van toekomstige bevingen zal zijn, en of er manieren zijn om het aantal bevingen en de sterkte daarvan te beperken. Het komende halfjaar zal daarnaast gestart worden met het verstevigen van woningen en gebouwen.[244] De minister voegt daaraan toe: "*Met woorden wek je geen vertrouwen. Je wekt vertrouwen met daden. We zullen ons de*

237 Het Parool (25 januari 2013).
238 NOS (25 januari 2013).
239 RTV Noord (25 januari 2013).
240 Dekker (28 januari 2013a), p. 1.
241 Dekker (28 januari 2013a), p. 1.
242 GBB (27 januari 2013).
243 Het Grönnens Laid is het volkslied van de provincie Groningen en is het enige provinciale volkslied dat officieel in het dialect geschreven is.
244 RTL Nieuws (28 januari 2013).

komende tijd moeten bewijzen. We moeten analyseren wat de dreiging precies inhoudt. Schades moeten ruimhartig worden vergoed."[245]

Ook NAM-directeur Van de Leemput is in de Boshal aanwezig om uit te leggen wat de NAM de komende tijd gaat doen. Van de Leemput zegt toe alle schade door bevingen te vergoeden. Bewoners zijn sceptisch. "*Veel bewoners hebben de afgelopen jaren slechte ervaringen opgedaan met de NAM. Veel schaderapporten werden geschreven en onderzoek op onderzoek volgde, maar tot het uitbetalen van schadevergoedingen kwam het niet*", staat in het Dagblad van het Noorden over deze avond.[246]

Lokale journalisten schrijven dat de drukbezochte bijeenkomst in de Boshal '*rustig'* en '*gemoedelijk'* is verlopen.[247] Geen van de aanwezige beveiligers of undercover politieagenten hoefde in actie te komen.[248] De avond leek na afloop "*bijna een feestje: een aantal kinderen renden naar voren om aan Henk Kamp een handtekening te vragen. Hij nam hier alle tijd voor. Ook kwamen veel mensen nog even naar voren om Kamp de hand te schudden.*"[249]

Minister Kamp noemt de avond in zijn verhoor '*ontroerend*'. "*De woede en verontwaardiging bij de mensen waren toen nog gematigd en die zijn later sterker geworden, op zichzelf door die onderzoeken en daarna door de hogere winning in 2013. Op dat moment waren die mensen in die sporthal ontvankelijk. Ik vond het ook ontroerend dat zij op een gegeven moment het Wilhelmus gingen zingen met elkaar*", verklaart Kamp.[250] Een jaar later, als minister Kamp opnieuw Loppersum bezoekt, zal de sfeer veel grimmiger zijn (zie paragraaf 5.5 in hoofdstuk 5).

> *Ik had een zaal vol emotionele bewoners die behoorlijk scherpe vragen stelden aan de minister.*
>
> *Openbaar verhoor Albert Rodenboog, 29 augustus 2022*

De andere twee hoofdrolspelers van de avond, burgemeester Rodenboog en NAM-directeur Van de Leemput, herinneren zich vooral de bezorgdheid van de bewoners die zich verzamelden in de Boshal. *"De minister zei gewoon: eigenlijk bent u niet meer veilig in uw eigen huis. Dan kun je wel voorstellen wat voor vragen er allemaal komen. Er waren jonge kinderen bij die ook heel emotioneel vragen stelden. Het was een hele emotionele avond",* verklaart burgemeester Rodenboog.[251] Het nieuws dat bevingen mogelijk zwaarder werden had veel impact op de Groningers, zegt Van de Leemput in zijn verhoor. *"Er was al een heleboel onrust, en die is behoorlijk versterkt*." Mensen waren boos. Van de Leemput: *"Ik vond het moeilijk om daar te staan en te zeggen: dit doet de NAM en daar hebt u last van." "Het was niet zo dat ik verbaasd*

245 RTV Noord (28 januari 2013).
246 Dekker (28 januari 2013b), p. 28.
247 Minkes (29 januari 2013), p. 28.
248 Stedum.com (29 januari 2013).
249 Middelstum-info (29 januuari 2013).
250 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 9 september 2022.
251 Verslag openbaar verhoor van de heer Rodenboog, 29 augustus 2022.

was over wat de bewoners vonden – het patroon herkende ik – maar het is altijd goed om er nog eens aan herinnerd te worden hoe ernstig het is voor de bewoners", zo blikt de NAM-directeur terug.[252]

> *We hebben toen in een sporthal een sessie gehad met burgemeester Rodenboog, minister Kamp en ik. De onvrede die daar naar boven borrelde, was groot.*
>
> *Openbaar verhoor Bart van de Leemput, 31 augustus 2022*

4.6 Bevindingen 2012-2013

4.6.1 Inleiding: doorpompen ondanks zorgen

De aardbeving bij Huizinge in 2012, waar dit hoofdstuk mee begon, is een kantelpunt in het Groningse aardgasdossier, hoewel nog niet iedereen dat direct beseft in de periode vlak daarna. Het betreft een kanteling in meerdere opzichten. Allereerst is de beving een kantelpunt in Groningen zelf. De kracht van de beving maakt indruk en de onrust die deze beving teweegbrengt, is groot. De beving zorgt bovendien voor een piek in het aantal schademeldingen. Maar ook in Den Haag en bij de betrokken partijen in het gasgebouw zorgt de beving voor een kanteling. Het is toezichthouder SodM die vanaf september 2012 de NAM, het KNMI, TNO, het College van Beheer Maatschap en het ministerie van Economische Zaken wakker schudt met zijn bevindingen en ongevraagde advies aan de minister van Economische Zaken. De partijen in het gasgebouw realiseren zich dat deze bevindingen serieuze gevolgen kunnen hebben voor de Groningse gaswinning. 'Huizinge' zet daarmee de discussie over veiligheid en over veilige winningsniveaus permanent op de politieke agenda.

4.6.2 Risico's gaswinning en kennis: gaswinning wordt veiligheidsvraagstuk

Onderzoek van SodM na aardbeving Huizinge schudt iedereen wakker

Zowel de hoge magnitude (3,6) en grondversnelling (0,087g) van de beving bij Huizinge, als de ervaringen van Groningers, leiden ertoe dat inspecteurs van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) nader onderzoek gaan doen naar de beving. Als toezichthouder is SodM daarvoor niet direct de aangewezen partij. Dat de organisatie een seismoloog in dienst heeft berust op toeval, maar blijkt cruciaal om de veiligheid van de gaswinning kritisch te kunnen toetsen.

Al na enkele weken komt het kleine onderzoeksteam van SodM met bevindingen die leiden tot een harde breuk in het denken over aardbevingen in Groningen. Waar jarenlang is vastgehouden aan een maximale magnitude van 3,9 in het Groningenveld, met een bijhorend *'licht schadepatroon'*, blijkt dat ineens onjuist. Na aanvankelijke aarzelingen en terughoudende reacties komen ook andere kennispartijen, zoals het KNMI en onderzoekers van de NAM en Shell, tot de conclusie dat de toezichthouder gelijk heeft. Zwaardere aardbevingen dan magnitude 3,9 zijn in het Groningenveld wel degelijk mogelijk. Het risicobeeld, dat vooralsnog

252 Verslag openbaar verhoor van de heer Van de Leemput, 31 augustus 2022.

beperkt bleef tot (lichte) schade aan gebouwen, wordt daardoor uitgebreid naar mogelijke zware schades of zelfs instorting van gebouwen.

Kennisinstituten geven aanvankelijk niet thuis
Normaal gesproken doen het KNMI en TNO onderzoek naar de seismiciteit en ondergrond in Groningen. De enquêtecommissie vindt het kwalijk dat de meer aangewezen partijen voor een onderzoek naar de seismiciteit in Groningen, het KNMI en TNO, na de aardbeving bij Huizinge niet direct in actie komen. Zij laten SodM desgevraagd echter weten geen tijd en capaciteit te hebben voor een dergelijke studie. SodM komt daardoor in een kwetsbare positie, omdat de toezichthouder niet het gezag heeft van een onafhankelijke kennisinstelling. Door het gebrek aan samenwerking tussen de inhoudelijke experts van de betrokken partijen gaat de aandacht van het ministerie van Economische Zaken en de NAM – ten onrechte – vooral uit naar de onderlinge meningsverschillen.

Tunnelvisie doorbroken: gaswinning blijkt een veiligheidsprobleem
De nieuwe inzichten over de aardbevingen in Groningen leiden tot een nieuwe realiteit, waarbij de gaswinning in het Groningenveld is verworden tot een veiligheidsrisico voor bewoners. Daardoor komt het heersende ‘paradigma’ over de risico’s van de gaswinning ter discussie te staan.

Dat eerdere aannames en veronderstellingen zo lang in stand konden blijven, komt volgens meerdere getuigen door een collectieve ‘tunnelvisie’, een breed gedeelde consensus die lange tijd niet ter discussie werd gesteld. Hoewel de voorspelling van de maximale magnitude in de periode 1993-2004 stapsgewijs is verhoogd van 3,3 naar 3,9 op de schaal van Richter, overheerst het beeld dat alleen lichte schade te verwachten is. Belangrijke kanttekeningen en nuances bij deze voorspellingen, zowel over de magnitude als de te verwachten schade, krijgen onvoldoende de aandacht.

Tot de aardbeving in Huizinge zien de partijen in de tunnel – de NAM, het KNMI, TNO, SodM, het ministerie van Economische Zaken en andere gaswinningspartijen – geen aanleiding om de collectieve aannames tegen het licht te houden. Tegengeluiden en signalen dringen nauwelijks door. Externe feedback wordt niet gezocht. Pas een buitengewoon zware aardbeving, gevolgd door een emotionele bijeenkomst vol verhalen van geschrokken inwoners van Groningen, blijkt een sterk genoeg signaal te zijn om de risico’s van de gaswinning beter te gaan onderzoeken.

Ongevraagd advies van SodM leidt tot kantelpunt in gasdossier
De nieuwe inzichten over de risico’s van de gaswinning in Groningen leiden in januari 2013 tot een scherp en ongevraagd advies van SodM aan de minister van Economische Zaken. Als toezichthouder op de gaswinning gaat SodM uit van het voorzorgsbeginsel. Het advies luidt: “*Verlaag de gaswinning zo snel en zo veel als mogelijk en realistisch is.*” Door dit rapport van SodM kan niemand meer ontkennen dat de gaswinning in Groningen serieuze veiligheidsrisico’s heeft. Het rapport brengt daardoor een verschuiving teweeg in het denken over de risico’s van gaswinning.

Geen overeenstemming over nut productiebeperking
Het advies van SodM leidt niet meteen tot wijzigingen in beleid of productiestrategieën. Waar partijen het eens zijn over het feit dat bevingen mogelijk zwaarder kunnen worden en er een

relatie is tussen de productie en aardbevingen, is er geen overeenstemming over het nut en effect van een productiebeperking. De NAM en haar aandeelhouders Shell en ExxonMobil benadrukken dat het verlagen van de gaswinning geen invloed heeft op de maximale magnitude van aardbevingen en dat zo'n verlaging de aardbevingen alleen uitstelt. SodM ziet een productiebeperking juist wel als een zinvolle maatregel, omdat hiermee tijd wordt gekocht voor nader onderzoek naar maatregelen die de risico's van de gaswinning kunnen verkleinen.

4.6.3 Gasgebouw en gaswinning: veranderde realiteit leidt niet tot ingrijpen in productie

NAM bezorgd over license to operate

Uit diverse mailwisselingen en de besprekingen in het College van Beheer Maatschap komt naar voren dat de NAM na de beving bij Huizinge en de daarop volgende analyse van SodM grote zorgen heeft over de *license to operate*. De NAM richt haar activiteiten enerzijds op het verbeteren van het proces van schadeafhandeling en de communicatie naar bewoners, en anderzijds op een grootschalig onderzoeksprogramma om beter inzicht te verkrijgen in de ontwikkelingen in de ondergrond, grondbewegingen en mogelijke maatregelen om de risico's te beperken. Tegelijkertijd zijn de inspanningen van de NAM ook gericht op het voorkomen van wat de NAM ziet als overhaast handelen, door met name de minister. Via zowel het College van Beheer Maatschap als in rechtstreekse contacten met het ministerie van Economische Zaken wijst de NAM op de grote onzekerheden van een eventueel reductiebesluit en de grote consequenties die dat zal hebben voor Nederland.

College van Beheer Maatschap schuift beslissingen vooruit

Het College van Beheer Maatschap (CBM) volgt de inspanningen van de NAM nauwlettend en onderschrijft de door de NAM ingezette lijn: schade zo goed en snel mogelijk afhandelen, investeren in nader onderzoek, maar overhaaste beslissingen vermijden. Door de deelname van de regeringsvertegenwoordiger (namens het ministerie van Economische Zaken) in het CBM is er een korte lijn tussen de NAM, de aandeelhouders van de NAM en het ministerie. De verslagen van de vele CBM-vergaderingen in de periode november 2012 tot en met januari 2013 laten zien dat de NAM en het CBM zich zorgen maken, maar ook dat zij voortdurend zeer goed op de hoogte zijn van de ontwikkelingen binnen het ministerie en deze ook proberen te beïnvloeden. Bijvoorbeeld door nog eens een extra vergadering in te plannen kort voordat de nieuwe minister van Economische Zaken over de ontwikkelingen in Groningen wordt geïnformeerd, of door niet alleen te reageren op het SodM-rapport, maar ook rechtstreeks contact te zoeken met de minister (zowel in persoon als per brief). Andersom informeert de regeringsvertegenwoordiger de NAM en het CBM over de berichten die Economische Zaken ontvangt van andere partijen en wijst hij er op meerdere momenten op dat extra informatie vanuit de NAM behulpzaam zou zijn. Daardoor zijn de NAM en het CBM goed op de hoogte van de stand van zaken op het ministerie.

Minister is van oordeel dat er te veel onzekerheid is
Ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken wachten in het najaar van 2012 vooral af of de experts onderling tot overeenstemming kunnen komen. Omdat het niet lukt om overeenstemming te bereiken over de door SodM geadviseerde productiebeperking, stellen vervolgens zowel de ambtenaren als de minister Kamp dat er onvoldoende kennis beschikbaar is om nu al een goed onderbouwd besluit te kunnen nemen over de productie. De minister wil, in navolging van zijn ambtenaren, meer onderzoek laten doen voordat hij een besluit neemt over een beperking van de gaswinning. Opvallend is dat het voorzorgsbeginsel, waar de toezichthouder op wijst, daarin geen rol lijkt te spelen, terwijl in het najaar van 2012 in een memo aan de directeur-generaal nog wel werd geadviseerd uit voorzorg in te grijpen in de productie. Waar de toezichthouder voorstelt de productie te verlagen naar een niveau dat de leveringszekerheid niet in gevaar brengt, kiest het ministerie ervoor de gaswinning helemaal niet te beperken. Sterker nog, in het gasgebouw wordt in dezelfde periode juist ingestemd met een businessplan dat inzet op een zo hoog mogelijke productie uit het Groningenveld.

Productiebeperking was wel mogelijk geweest
De minister neemt het besluit om geen productiebeperking in te stellen omdat er onvoldoende kennis is en er te veel onzekerheden zijn. Ambtenaren van het ministerie hebben echter al in november 2012 en januari 2013 desgevraagd informatie ontvangen van GasTerra over mogelijkheden voor productiebeperking zonder gevolgen voor de leveringszekerheid. Bij het ministerie, Shell en GasTerra is op dat moment bekend dat Gasunie Transport Services (GTS) beschikt over stikstofinstallaties waarmee op jaarbasis zo'n 20 miljard kubieke meter hoogcalorisch gas door middel van stikstofconversie kan worden omgezet naar laagcalorisch gas. Deze conversie is een alternatief voor Groningengas. Ambtenaren op het ministerie van Economische Zaken overwegen echter op geen enkel moment serieus de inzet van deze apparatuur, omdat zij er ten onrechte van uitgaan dat het om verouderde apparatuur gaat die op korte termijn niet volledig beschikbaar zou zijn. Deze aanname van de ambtenaren is niet onderbouwd, laat staan dat zij deze aanname toetsen bij GTS, de eigenaar van de betreffende installatie. Het ministerie heeft GTS op geen enkel moment in deze periode betrokken bij de vraag of productiebeperking mogelijk was.

Minister niet volledig geïnformeerd door ambtenaren
Ambtenaren delen cruciale informatie van GasTerra over de mogelijkheden die er zijn om de productie uit Groningen te temperen zonder dat de leveringszekerheid in gevaar komt, niet met de minister, of noemen deze hooguit zijdelings en voorzien deze bovendien van een dusdanig stevige *disclaimer* dat die mogelijkheid niet als reële optie beschouwd kan worden. Hoewel de regeringsvertegenwoordigers in het College van Gedelegeerde Commissarissen in december 2012 actief instemmen met de strategie van GasTerra om zo veel mogelijk Groningengas te verkopen, bespreken zij deze strategie niet met de minister. Het is juist deze strategie die het mogelijk maakt dat in 2013, het jaar na de zwaarste aardbeving tot dan toe, GasTerra onverminderd streeft naar een zo hoog mogelijke verkoop van gas uit het Groningenveld.
In deze periode direct na 'Huizinge' vindt zodoende een sterke ambtelijke sturing van de besluitvorming plaats.

Voorzorgsbeginsel niet toegepast
De minister van Economische Zaken richt zich in zijn besluitvormingsproces voornamelijk op de vele onzekerheden die er zijn over de effecten van een productiebeperking op de risico's en de leveringszekerheid. De mogelijkheden die in januari 2013 beschikbaar zijn om, al was het maar uit voorzorg, de gaswinning overeenkomstig het advies van de toezichthouder '*zoveel als realistisch en mogelijk terug te brengen'*, verdwijnen daarbij volledig uit beeld en worden op geen enkel moment serieus onderdeel van de afweging van de minister. De minister vindt dat een besluit over beperking van de productie vanwege die onzekerheden op dat moment niet verantwoord is, tot ongenoegen van de toezichthouder.

Ondanks personele unie twee gescheiden processen
Het gasgebouw bestaat uit twee 'poten': de productiekant, waar het College van Beheer Maatschap de beslissingen neemt, en de verkoopkant, waar het College van Gedelegeerde Commissarissen en de raad van commissarissen van GasTerra de besluiten nemen. De vaststelling van het businessplan van GasTerra voor 2013 laat zien dat de partijen binnen het gasgebouw de ontwikkelingen aan de productiekant, inclusief een mogelijk aanstaand besluit van de minister om de productie uit Groningen te beperken, in geen enkel opzicht meenemen in de besluitvorming aan de verkoopkant van het gasgebouw. Waar in de productiekant sprake is van een nieuwe realiteit en voor het eerst hardop getwijfeld wordt aan de productiefilosofie, wordt aan de verkoopzijde de dan geldende strategie onverminderd voortgezet. GasTerra gaat gewoon door met de verkoop van gas alsof er niets aan de hand is. De doelstelling aan de verkoopzijde is en blijft op dat moment: zo veel mogelijk gas verkopen uit Groningen, met als doel om het tienjarig plafond zo dicht mogelijk te naderen.

Deze twee kanten van het gasgebouw lijken twee verschillende werelden, terwijl daar grotendeels dezelfde spelers bij betrokken zijn. Waar de leden van de zogeheten personele unie in de vroege middag nog als leden van het College van Beheer Maatschap met de NAM-directeur spreken over de voortgang van de onderzoeken, de bodemtrillingen en schadegevallen in Groningen, zit hetzelfde vijftal, aangevuld met nog enkele andere commissarissen, later diezelfde middag met de directie van GasTerra om tafel om het businessplan voor 2013 vast te stellen. De kennis, inzichten en afwegingen die aan de ene tafel een rol spelen, worden aan de andere tafel bewust opzijgeschoven. Er is immers nog geen besluit van de minister om in te grijpen in de productie, en dus is er geen reden om de ingezette strategie aan te passen. Een strategie waar de minister op dat moment overigens niet van op de hoogte is. En zo kan het dus gebeuren dat op het moment dat enerzijds een cruciale paradigmaverandering plaatsvindt en met klem door de toezichthouder geadviseerd wordt de gasproductie zo veel mogelijk te verlagen, er anderzijds besloten wordt in het komende jaar zo veel mogelijk Groningengas te verkopen (en dus ook te produceren).

4.6.4 Schade en versterking: recordschade en voor het eerst discussie over versterking

Een veelvoud aan schademeldingen
Om het Groningse draagvlak voor de gaswinning te behouden, past de NAM kort na de beving bij Huizinge het schadeproces aan en kondigt de NAM aan dat ruimhartigheid gehanteerd zal worden bij het bepalen van het schadebedrag. Ook zegt de NAM toe schades 'duurzaam' te herstellen. Met de beving bij Huizinge verandert de schaal waarop gedupeerden hun schade melden voorgoed. Meer dan voorheen zijn bewoners geneigd om na een beving mogelijke schades te melden. De vele schademeldingen die binnen blijven stromen baren de NAM zorgen, maar de NAM gaat ervan uit dat het alleen om lichte schades gaat en de schade beheersbaar is. De NAM voorziet op dat moment alleen praktische problemen. Dat niet alle schade snel en gemakkelijk kan worden opgelost en hoezeer schade impact heeft op een gedupeerde lijkt niemand nog voor ogen te hebben.

NAM legt focus op schadebeperking
Daarnaast kondigt de NAM naar aanleiding van de beving bij Huizinge aan woningen preventief te zullen versterken. Wat dan precies onder 'versterken' wordt verstaan, is echter nog niet duidelijk. De criteria daarvoor moeten immers nog tot stand komen. Er is dan ook nog bij vrijwel niemand een besef van wat de versterkingsopgave in Groningen voor de regio in de komende jaren teweeg zal brengen. Met deze acties van de NAM gericht op schadeherstel en versterking kiest de NAM nadrukkelijk en in de eerste plaats voor maatregelen die de gevolgen van aardbevingen moeten beperken, en niet voor maatregelen die zich richten op de oorzaken van de aardbeving, namelijk de gaswinning.

4.6.5 Regio en inwoners: 'het is mis in Groningen'

Demissionair minister toont geen betrokkenheid
Er bestaat bij minister Verhagen van Economische Zaken en op zijn departement te weinig besef van de ernst van de bevingen bij Huizinge. Minister Verhagen heeft tot zijn aftreden op 5 november 2012 (en het aantreden van minister Kamp) geen persoonlijk contact met burgemeester Rodenboog van Loppersum of met de inwoners van Groningen, ondanks dat Rodenboog meerdere pogingen doet om in contact te komen met zijn partijgenoot. Iets waar Verhagen tijdens zijn openbaar verhoor zijn excuses voor aanbood. De minister heeft als beleidsverantwoordelijke niet persoonlijk de burgemeester te woord gestaan toen deze contact zocht en heeft zich niet ter plekke op de hoogte gesteld van de gevolgen van de bevingen. Ook bij de ambtenaren op het ministerie van Economische Zaken is geenszins sprake van een gevoel van urgentie.

Regiobestuurders niet geraadpleegd over maatregelen
De regionale bestuurders zijn in de periode tussen de beving bij Huizinge en de reactie op het advies door SodM in de brief van minister Kamp aan de Tweede Kamer (van 25 januari 2013) niet betrokken bij de veiligheidsproblemen die zijn ontstaan in het aardbevingsgebied – noch door het ministerie, noch door de NAM. Na lezing van de brief van de minister beseffen de bestuurders de ernst van de situatie. Het buitensluiten van de regiobestuurders past niet binnen de regels en afspraken die gelden tussen de bestuurslagen om elkaar te

informeren over nieuwe beleidsvoornemens die een andere overheid raken.[253] Bovendien zijn burgemeesters de eerstverantwoordelijken voor de veiligheid van de burgers, maar kunnen zij door deze opstelling van de rijksoverheid slechts volgend zijn. De bestuurders zijn niet alleen niet betrokken, ze krijgen ook geen instrumenten in handen om te handelen.

Veel emoties bij inwoners
De rijksoverheid neemt een afwachtende houding aan. De emoties bij de getroffen inwoners lopen daarentegen hoog op. Zowel woede over de trage afhandeling van de schade als angst voor wat de inwoners te wachten staat, komt naar boven tijdens een door de GBB georganiseerde avond, drie weken na de beving bij Huizinge. De angst van bewoners voor hun eigen veiligheid (en die van hun kinderen) wordt nog verder versterkt als begin 2013 duidelijk wordt dat de bevingen mogelijk nog veel zwaarder gaan worden dan tot op dat moment werd gedacht. Minister Kamp komt persoonlijk uitleg geven, maar zijn boodschap is niet waar de getroffenen op zitten te wachten: een jaar lang onderzoek en geen beperking van de winning.

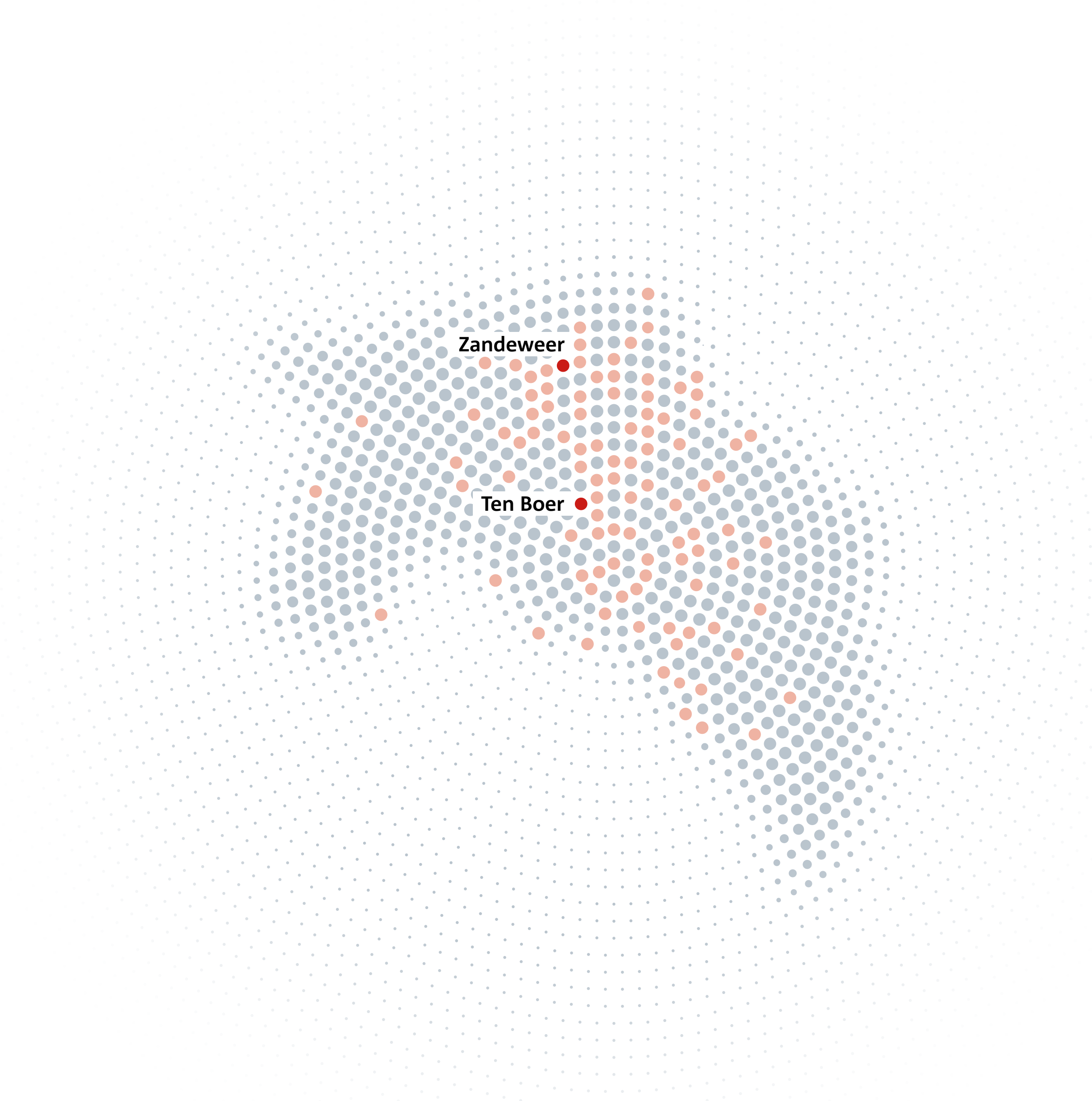
253 Code interbestuurlijke verhoudingen.



Grietje Zijlstra en Frans Talstra, Kommerzijl



Japke Boelstra, Gemeente Het Hogeland



Hoofdstuk 5

Van Zandeweer tot Ten Boer

Piek in onderzoek en in gaswinning

(2013-2014)



Een scheur in de muur van een woning in het Groningse Leermens. (ANP / Catrinus van der Veen)

Of de twee aardbevingen in de nacht van donderdag op vrijdag nieuwe schade hebben opgeleverd? Heleen Wegter uit Zanderweer moet nog even een rondje om het huis maken, verklaarde ze vrijdag. Nee ze is niet in paniek geraakt. "*Ik ben er redelijk nuchter onder, maar je gaat wel nadenken over de volgende schok. Hoe zwaar is die? Vooral die onzekerheid geeft veel onrust*", constateert ze. [...]
"*Er moet nu echt wat gebeuren, dat is wel duidelijk*", zei Paul Ronde uit Zandeweer vrijdag. "*Straks wil niemand meer naar Groningen*."

Kamp leeft mee met de Groningers, liet de minister vanuit Den Haag weten. "*Het is niet niks als je je onveilig voelt in je eigen huis*" zei de VVD'er vrijdag. Toch verandert de recente beving niets aan zijn besluit om de gaswinning voorlopig niet te verminderen. Dat heeft geen zin zolang niet alle gevolgen en risico's in kaart zijn gebracht, stelt hij.

'Ingetogen Groningers maken zich nu toch wel zorgen', Leeuwarder Courant, 9 februari 2013.

5.1 Inleiding

Op donderdag 7 februari 2013 debatteert de Tweede Kamer tijdens een algemeen overleg (AO) ruim drie uur lang met minister Kamp over de gaswinning in Groningen.[1] Kamerlid Agnes Mulder (CDA) zegt: *"Vorig jaar augustus was er een aardbeving in Groningen. Bijna twee weken geleden informeerde de minister ons over de uitkomsten van het onderzoek naar deze beving en over toekomstige aardbevingen. Als noorderling en voormalig inwoner van de provincie Groningen was de ernst van de situatie mij direct duidelijk. Wat leeft er bij de mensen? Je gaat naar Loppersum en hoort wat daar wordt gezegd. Dat raakt je diep."*[2] Het toeval wil dat nog diezelfde nacht na het debat de aarde in Groningen opnieuw beeft. Tweemaal zelfs: aardbevingen bij Zandeweer, met een kracht van 2,7 en 3,2 op de schaal van Richter.

Aan het hiervoor genoemde algemeen overleg in de Tweede Kamer gaan twee hoorzittingen met deskundigen en bewoners vooraf. Het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, dat in opdracht van de enquêtecommissie een discoursanalyse heeft uitgevoerd, merkt hierover op dat de leden van de vaste Kamercommissie schrikken van de rapporten "*zonder daarbij overigens op de eigen verantwoordelijkheid te reflecteren: er was binnen de commissie voorheen niet of nauwelijks over de problematiek gesproken".*[3] De minister wordt uiteindelijk in de Kamer door een meerderheid gesteund in zijn streven om vanwege het belang van de gaswinning eerst nader onderzoek te doen alvorens een besluit over de gaswinning te nemen. Moties van oppositiepartijen die aandringen op verlaging van de gasproductie worden niet aangenomen.[4]

De zorgen die er in Groningen leven, worden niet weggenomen. In plaats van de gaswinning te verlagen, zoals de toezichthouder adviseert, kiest 'Den Haag' voor studeren en doorproduceren. Maar liefst veertien onderzoeken worden uitgevoerd. Deze onderzoeken moeten duidelijkheid geven over de kernvraag of de veiligheid van Groningers in het geding is en wat daar dan aan gedaan kan worden. Ondanks de heftige beving bij Huizinge in 2012 en de daaropvolgende pleidooien en adviezen om uit voorzorg het winningsniveau te verlagen, gaat het jaar 2013 de geschiedenisboeken in als een recordjaar voor gaswinning. Weliswaar is die niet zo hoog als de winning soms was in de jaren '70 en '80, maar een productie van bijna 54 miljard kubieke meter Gronings gas is sinds die tijd niet meer gehaald. De gaswinning in 2013 is zo bezien een eeuwrecord, zoals ook blijkt uit de winningscijfers vanaf 2001 (tabel 5.1).

Tabel 5.1 Overzicht gaswinning 2001-2014

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
miljard kubieke meter	24,5	27,0	29,0	32,9	33,8	33,2	28,9	41,2	37,7	50,9	46,8	47,8	53,9	42,4

Bron: NAM, gas- en olieproductiecijfers

1 Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 18.
2 Kamerstuk II 2012/13, 33 529, nr. 18.
3 Brouwer et al. (2022).
4 Handelingen II 2012/13, nr. 53, item 22.

Het jaar van de beving van Huizinge, met een winningsniveau van 47,8 miljard kubieke meter, wordt niet gevolgd door een daling maar door een stijging, naar 53,9 miljard kubieke meter.

Na een heel jaar onderzoek wordt in januari 2014 een eerste, kleine stap gezet in het terugbrengen van de gaswinning. In 2014 mag er 42,5 miljard kubieke meter aan Groningengas gewonnen worden. Daarnaast tekenen op 17 januari 2014 het Rijk, de provincie Groningen en de zogenoemde 'aardbevingsgemeenten' een bestuursakkoord waarmee 1,2 miljard euro naar de regio gaat. Veelzeggend is de titel van het akkoord: *Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen*. Dat vertrouwen heeft, ondanks het door de Groningse commissaris van de Koningin Max van den Berg bepleite 'miljard van Max', toch een deuk opgelopen – niet alleen vanwege de hoge winning in 2013, die dan net bekend is geworden, maar ook omdat de aangekondigde verlaging van de winning in 2014 en 2015 veel beperkter is dan Groningers hadden gehoopt. Een inwoonster van Westeremden verwoordt het in Dagblad van het Noorden op 18 januari 2014 als volgt: "*Nee, het is niet genoeg. Het gaat om onze veiligheid. En als je die belangrijk vindt, moet je ons wel serieus nemen.*" De krant vervolgt: *"Mieke Bartelds uit Westeremden laat er geen misverstand over bestaan: het bod van minister Henk Kamp is niet het einde van de onvrede in het winningsgebied. En wat gebeurt er nu? 'Groningers gaan niet zo snel op de barricaden. Maar uiteindelijk krijg je ze wel boos. De NAM heeft afgelopen jaar zelfs meer gas gewonnen. Schandalig vind ik dat', zegt ze aan de voet van de monumentale Andreaskerk in het dorp."*[5]

De recordwinning in het jaar 2013 is veelzeggend, ook gezien de politieke en maatschappelijke kentering die vanaf 2012 plaatsvindt. Vrijwel iedereen is het erover eens dat vanwege de veiligheidsrisico's de gaswinning naar beneden moet. Maar de mammoettanker van de gaswinning laat zich in 2013 kennelijk nog moeilijk remmen. In plaats van minder, wordt er meer gas gewonnen. Opvallend is dat premier Rutte zich pas in 2018 realiseert hoe '*bizar*' hoog het gaswinningsniveau in 2013 was. "*Ik realiseerde me dat eigenlijk pas begin 2018, na een interview met Jan de Jong*", verklaart Rutte in zijn openbaar verhoor.[6]

Leeswijzer hoofdstuk 5 (2013-2014)
In dit hoofdstuk over de periode februari 2013 tot september 2014 staat de vraag centraal hoe het kon gebeuren dat ondanks het alarmerende rapport van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), er in het jaar 2013 een recordhoogte aan gas uit het Groningenveld is gewonnen. Ook de resultaten van de onderzoeken die in 2013 zijn uitgevoerd komen in dit hoofdstuk aan bod. Een overzicht van deze onderzoeken is opgenomen in tabel 5.2. De onderzoeksresultaten volgen in de paragrafen daarna (een overzicht is voorafgaand aan tabel 5.2 opgenomen). Op het vlak van schadeafhandeling speelt in deze periode een toename van het aantal schademeldingen. Ook groeit het inzicht dat de versterkingsaanpak een enorme uitvoeringsopgave betekent. Het Centrum Veilig Wonen wordt opgericht en gaat de schades afhandelen en de versterking uitvoeren.

Ten slotte wordt in dit hoofdstuk besproken hoe de regio aandacht vraagt voor de aardbevingsproblematiek en uiteindelijk samen met de rijksoverheid komt tot een eerste

5 Hofslot, van (18 januari 2014).
6 Verslag openbaar verhoor van de heer Rutte, 13 oktober 2022.

bestuursakkoord, bestaande uit compensatie en een aantal andere afspraken en maatregelen. Een daarvan is de oprichting van de Dialoogtafel.

5.2 Risico's gaswinning en kennis: een jaar van onderzoek

2013 staat in het teken van de onderzoeken die minister Kamp begin dat jaar aankondigt. Ondanks de nieuwe inzichten die worden opgedaan, blijft er veel onzekerheid bestaan en leiden de onderzoeken tot nieuwe vragen. Ook blijft er onenigheid bestaan over hoe het beste kan worden omgegaan met de risico's van gaswinning.

5.2.1 2013: het jaar van onderzoek

Minister Kamp kondigt onderzoeken aan

In een brief aan de Tweede Kamer op 11 februari 2013 geeft minister Kamp, zoals toegezegd in het algemeen overleg gaswinning van 7 februari 2013, een overzicht van de onderzoeken die in dat jaar uitgevoerd moeten worden. De minister kondigt in deze brief elf onderzoeken aan, waarbij hij opmerkt dat *"alle onderzoeken en inspanningen erop gericht zijn om op de korte termijn de veiligheid van de bewoners in Groningen door preventieve maatregelen te verbeteren en een afgewogen besluitvorming mogelijk te maken*." De elf onderzoeken richten zich op onder meer:

- de mogelijkheden om het aantal en de sterkte van bevingen te beperken;
- het in kaart brengen van de mogelijke schade bij zwaardere bevingen en maatregelen onderzoeken om schade te beperken;
- de consequenties van een eventuele productiebeperking voor de leveringszekerheid, gasbaten en leveringsverplichtingen;
- waardedaling van woningen in het gebied en mogelijkheden om de onafhankelijkheid van schadeafhandeling beter te verankeren.

Een deel van de onderzoeken wordt uitgevoerd in opdracht van de NAM of door de NAM, en een deel in opdracht van het ministerie van Economische Zaken.[7] In de loop van 2013 komen er nog drie extra onderzoeken bij (naar leefbaarheid/economisch perspectief voor de regio, bouwnormen en risicobeleid), zodat het uiteindelijk om veertien onderzoeken gaat. De resultaten van de onderzoeken moeten worden meegenomen in het winningsplan dat de NAM uiterlijk 1 december 2013 zal indienen.

Minister Kamp staat in zijn brief aan de Tweede Kamer van 11 februari 2013 eveneens stil bij de wijze waarop hij de onafhankelijkheid van de onderzoeken wil waarborgen. Op de eerste plaats stelt hij een onafhankelijke stuurgroep in voor de aansturing en begeleiding van de onderzoeken (de stuurgroep Onderzoeken Aardbevingen Groningen). Deze stuurgroep bestaat uit een vertegenwoordiger op bestuurlijk niveau, een Nederlandse expert en een internationale expert.[8] Op de tweede plaats stelt de minister twee technische begeleidingscommissies in: een voor de onderzoeken die betrekking hebben op de ondergrondse studies en een voor

7 Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 2.
8 De stuurgroep Onderzoeken Aardbevingen wordt gevormd door voorzitter Tanja Klip-Martin (dijkgraaf Waterschap Vallei en Veluwe), prof. dr. Robert van der Hilst (MIT) en dr. Jaap Breunese (TNO).

de bovengrondse onderzoeken: de Technische Begeleidingscommissie Ondergrond (TBO) en Technische Begeleidingscommissie Bovengrond (TBB). Leden van deze commissies zijn werkzaam bij SodM, de TU Delft, het KNMI, TNO of EBN, of zijn actief als zelfstandig adviseur of expert. De commissies dragen zorg voor de begeleiding van de onderzoeken en beoordelen (reviewen) tevens de rapporten. Tot slot zal een contra-expertise aan een buitenlandse partij worden gevraagd als er verschil van inzicht bestaat tussen de NAM en de technische begeleidingscommissies TBO en TBB.[9] Het onderzoek van GasTerra naar de exportverplichtingen en leveringscontracten wordt op verzoek van het ministerie van Economische Zaken aanvullend getoetst door de landsadvocaat. In tabel 5.2 zijn alle onderzoeken weergegeven.

Gedurende het jaar wordt aan deze verschillende onderzoeken gewerkt, waarbij met regelmaat (technische) workshops plaatsvinden met de begeleidingscommissies en stuurgroep om de tussentijdse resultaten te bespreken. Ook minister Kamp wordt tussentijds op de hoogte gehouden van de voortgang.[10] De eerste afgeronde onderzoeksrapporten komen in de zomer van 2013 beschikbaar en worden door minister Kamp op 22 augustus met de Tweede Kamer gedeeld, al hebben de onderzoeken gedeeltelijk nog wel aanvulling nodig of krijgen ze nog een vervolg. Het gaat om (deel-)rapporten van de onderzoeken 1, 2, 10 en 11, respectievelijk de studies naar een plan van aanpak voor preventieve versterking, een quickscan naar de effecten van aardbevingen op vitale infrastructuur, het onderzoek naar de prijsontwikkeling op de woningmarkt en de evaluatie van de Technische commissie bodembeweging van het schadeproces.[11]

De resultaten van de onderzoeken worden beschreven in:
- Paragraaf 5.2.2: onderzoeken 1, 2, 4, 5 en 6 (de ‘technische onderzoeken’).
- Paragraaf 5.2.3: onderzoeken 7, 8 en 9 (gasmarkt).
- Paragraaf 5.2.4: onderzoek 14 (risico’s en risicobeleid).
- Paragraaf 5.4.1: onderzoek 10 en 11 (schade).
- Paragraaf 5.4.2: onderzoeken 1 en 13 (versterking).
- Paragraaf 5.5.3: onderzoek 12 (compensatie).

Onderzoek 3 is komen te vervallen.

9 Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 2.
10 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake update voortgang onderzoeken Groningengasveld en bevingen ter voorbereiding op overleg dinsdag 25 juni, 19 juni 2013.
11 Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 23.

Tabel 5.2 Overzicht van de veertien onderzoeken

	Opdrachtgever	Uitvoerder	Onderwerp	Datum rapport
1	NAM	Arup	inventarisatie preventieve maatregelen ter versterking gebouwen	13, 26, 28 en 29 november (vier deelrapporten)
2	EZ	Deltares	quickscan naar mogelijke effecten van aardbevingen op vitale infrastructuur	13 augustus 2013 15 januari 2014
3	EZ	KNMI / TNO	schadepatroon bij hoger maximum bevingen	*dit onderzoek is als zelfstandig onderzoek vervallen en delen ervan zijn meegenomen in onderzoeken 1 en 4*
4	EZ	KNMI / TNO	onderzoek naar welk gebied (beïn-vloedingscirkel) getroffen wordt bij bevingen met een hogere magnitude en intensiteit	10 december 2013
5	NAM	NAM	bepaling maximum sterkte aardbevingen Groningenveld	1 oktober 2013
6	NAM	NAM	alternatieve winningstechnieken, om kans op, aantal en sterkte van bevingen te beperken (inclusief effecten productiebeperking)	13 november 2013
7	EZ	GTS	mogelijkheden kwaliteitsconversie en gevolgen voor voorzieningszekerheid	3 oktober 2013
8	EZ	EZ	mogelijke financiële effecten op inkomsten Staat	10 september 2013
9	EZ	GasTerra	in kaart brengen van leveringscontracten en -verplichtingen GasTerra	12 november 2013
10	EZ	Ortec Finance	waardedaling woningen in het aardbevingsgebied	26 juli 2013, 12 augustus 2013, 23 oktober 2013, 15 januari 2014, 20 augustus 2014
11	EZ	Tcbb	verankeren onafhankelijkheid schadeprocedures en schadeafhandeling	2 juli 2013 17 december 2013
12	EZ	Ecofys / EZ	bevorderen leefklimaat en economisch perspectief van de regio	12 december 2013
13	EZ	NEN	bouwnormen	2015
14	EZ	Prof. Helsloot	beoordelen van risico's en risicobeleid	19 december 2013

5.2.2 De resultaten van de technische onderzoeken

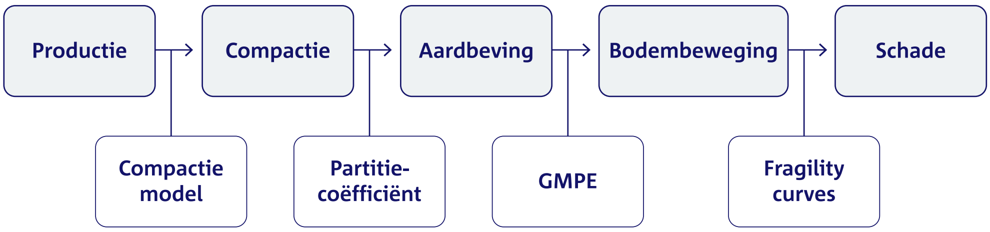
Deze paragraaf bevat de resultaten van de zogenoemde ‘technische onderzoeken’: de onderzoeken gericht op de seismiciteit in het Groningenveld en de gevolgen hiervan.

Veel onzekerheden in resultaten van technische onderzoeken

Op 17 januari 2014 stuurt minister Kamp de opbrengst van een jaar lang onderzoek naar de Tweede Kamer. Dit betreft een ‘totaalpakket’ met alle onderzoeksrapporten, inclusief de verschillende beoordelingen van begeleidingscommissies, stuurgroep en externe reviews.[12]

De technische onderzoeken (onderzoeken 1, 2, 4, 5 en 6) geven gezamenlijk een beter inzicht in de ontwikkelingen van de seismiciteit in het Groningenveld, de mogelijk te verwachten magnitudes en grondversnelling en de mogelijke consequenties daarvan bovengronds. De stuurgroep Onderzoeken Aardbevingen Groningen schrijft op 20 december 2013 in haar eindoordeel over de vijf onderzoeken dat de uitkomsten worden gekenmerkt door een aanzienlijke onzekerheid op verschillende punten. Daardoor is het moeilijk om met voldoende zekerheid uitspraken te doen over de ontwikkeling van de seismiciteit en de te nemen maatregelen voor de periode na vijf jaar. Die onzekerheid is het gevolg van het feit dat er onvoldoende gegevens beschikbaar zijn over bijvoorbeeld de opbouw en het gedrag van de ondergrond, alsook over zwaardere bevingen in Groningen. Ook stelt de stuurgroep dat er internationaal weinig vergelijkbare voorbeelden zijn over de gevolgen van door gaswinning veroorzaakte aardbevingen. Gevolg hiervan is dat de onderzoeken in veel gevallen berusten op aannames op basis van beperkte gegevens.

Figuur 5.1 schetst de relatie tussen gasproductie en het ontstaan van schade, en geeft daarbij weer welke vier (onzekere) factoren daarin een rol spelen. De verschillende onzekerheden leiden er volgens de nota toe dat in diverse onderzoeken conservatieve (voorzichtige) aannames zijn gedaan.



Figuur 5.1 Relatie tussen productie en schade

Bron: Rapportage stuurgroep Onderzoeken Aardbevingen Groningen, 20 december 2013[13]

12 Kamerstuk II 2013/14, 33529, nr. 28.

13 Stuurgroep Onderzoeken Aardbevingen Groningen. Brief aan minister van Economische Zaken met betrekking tot het rapport over onderzoeken naar de relatie tot aardbevingen ten gevolge van gaswinning Groningen, 20 december 2013. Toelichting op de figuur: ‘Compactie’ is de samendrukking van ondergrondse lagen als gevolg van overdruk van bovenliggende gesteenten, bijvoorbeeld door het afnemen van interne gasdruk door gasproductie. ‘Partitiecoëfficiënt’ is het deel van de door die compactie opgebouwde spanning dat zich uiteindelijk zal ontladen middels aardbevingen. GMPE staat voor de Ground Motion Prediction Equation, oftewel de relatie tussen de magnitude van bevingen en het patroon van de grondbewegingen ten gevolge daarvan. Met fragility curves wordt gedoeld op de belastbaarheid van verschillende typen gebouwen in relatie tot bepaalde grondversnelling.

De genoemde onzekerheden maken het vooral lastig om voor de langere termijn (meer dan vijf jaar vooruit) uitspraken te doen. Voor de kortere termijn, de volgende drie tot vijf jaar, is er volgens de stuurgroep wel voldoende basis om uitspraken te doen over de exploitatie van het Groningenveld in samenhang met het veiligheidsrisico, de noodzakelijk te nemen preventieve maatregelen en het benodigde vervolgonderzoek.[14]

Onderzoeken 1, 2 en 5 tonen aan: versterking van gebouwen is noodzakelijk
Uit de onderzoeken komen nieuwe inzichten naar voren over de kans op schade aan het oppervlak als gevolg van aardbevingen. Daarbij speelt de waarde van de maximale grondversnelling van de aardbeving een rol: de piekgrondversnelling, afgekort als PGA (p*eak ground acceleration*). Hoe hoger de grondversnelling, hoe meer schade aan het oppervlak. De stuurgroep constateert op basis van alle onderzoeksresultaten dat er in de komende vijf jaar rekening gehouden moet worden met een maximale grondversnelling van circa 0,2g[15], zo blijkt uit het onderzoek van het KNMI (onderzoek 2).[16] Deze grondversnelling zou voor kunnen komen bij een aardbeving met een kracht van 5 op de schaal van Richter. Hoewel het nog niet mogelijk is om aan te geven wat de maximale magnitude van bevingen in Groningen zal zijn, geeft de studie van de NAM (onderzoek 5) wel inzicht in de kansen op een zwaardere beving. Wanneer de seismiciteit van het Groningenveld de bestaande trend blijft volgen, is er een kans van 50% op een beving met een magnitude van 4,2 op de schaal van Richter in de volgende tien jaar. De kans op een beving zwaarder dan 4,9 is volgens de NAM 10%, en de kans op een beving zwaarder dan 5,4 is 1%. Wel geldt daarbij dat het onderzoek omgeven is met veel onzekerheden.[17]

Mocht een aardbeving zich voordoen met een grondversnelling van 0,2g, dan zijn er geen grote zorgen over schade aan de kritische infrastructuur (al is wel enige versterking nodig aan waterkeringen die op dat moment niet aan de norm voldoen), zo blijkt uit de studie van Deltares (onderzoek 2).[18] Voor gebouwen is er echter wel reden tot zorg (onderzoek 1). Bij een dergelijke grondversnelling kunnen bepaalde typen woningen ernstige schade oplopen. In een oplegnotitie bij de onderzoeken geeft de NAM aan dat gebouwen op basis van de huidige berekeningen bij een zware aardbeving zwaar beschadigd zouden kunnen raken. Als er geen verstevigende maatregelen worden getroffen, zouden gebouwen zelfs kunnen instorten, waarbij niet volledig uitgesloten is dat er slachtoffers kunnen vallen.[19] De stuurgroep Onderzoeken Aardbevingen Groningen stelt dat bovengrondse, preventieve maatregelen daarom noodzakelijk zijn, en adviseert dat *"met voorrang en urgentie een gecoördineerd versterkingsprogramma in gang gezet zou moeten worden gezet dat op de korte termijn bestaande risico's aanpakt".*[20]

14 Stuurgroep Onderzoeken Aardbevingen Groningen. Brief aan minister van Economische Zaken met betrekking tot het rapport over onderzoeken naar de relatie tot aardbevingen ten gevolge van gaswinning Groningen, 20 december 2013.
15 Zie paragraaf1.2.3 voor uitleg over de zwaartekrachtversnelling 'g'.
16 Dost et al. (december 2013).
17 NAM. Report to the Technical Guidance Committee (TBO) on Subsurface Aspects of Induced Earthquakes in the Groningen Field, oktober 2013.
18 Korff et al. (2014).
19 Bijlage bij Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 28.
20 Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 28; Bijlage bij Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 28.

Onderzoek 4 en 6: mogelijke maatregelen om seismische dreiging te voorkomen
Er is tevens onderzoek gedaan naar mogelijke alternatieve winningstechnieken en verschillende productieniveaus en de gevolgen daarvan voor de seismiciteit. De NAM heeft in onderzoek 6 vier mogelijke maatregelen onderzocht:

1. Een andere productiefilosofie, waarbij meer uit de zuidelijke clusters wordt gewonnen en de noordelijke clusters van het Groningenveld – waar de meeste aardbevingen zich voordoen – zo veel mogelijk worden ontzien;
2. Het verminderen van de productie in het gehele veld (gekeken is naar scenario's waarbij de productie wordt beperkt tot 40 en 30 miljard kubieke meter per jaar of waarbij de gaswinning volledig wordt stopgezet);
3. Volledige depletie (leegpompen) van de zogenoemde randblokken in het westen van het veld waar de druk relatief hoog is, zodat drukverschillen worden verkleind;
4. Het op peil houden van de druk in het veld door een ander gas of vloeistof te injecteren (bijvoorbeeld stikstof).

De NAM heeft voor verschillende scenario's, productieniveaus en combinaties van maatregelen het seismische risico (*hazard*) berekend. De NAM komt tot de conclusie dat de verschillen in seismisch risico tussen de meeste productiescenario's relatief klein zijn, doordat effecten van de maatregelen pas met een vertraging van vijf jaar zichtbaar worden. Er zijn echter drie scenario's die een iets groter effect laten zien op de reductie van de seismiciteit, te weten: het volledig stopzetten van de productie, of het injecteren van stikstof in het gasveld of het kiezen voor een andere productiefilosofie (meer uit de zuidelijke clusters winnen en de noordelijke clusters ontzien) in combinatie met een beperking van de totale productie. De NAM ziet het injecteren van stikstof niet als een realistische maatregel, aangezien het buitengewoon kostbaar, technisch niet eenvoudig en op korte termijn niet te realiseren is.[21]

De Technische Begeleidingscommissie Ondergrond constateert op basis van de onderzoeken van de NAM dat het niet mogelijk is een duidelijk antwoord te geven op de oorspronkelijke vraag van de minister naar de maximale magnitude. Op basis van de statistische analyses (en de vele onzekerheden die daarin een rol spelen) acht de begeleidingscommissie de kans klein dat de maximale magnitude boven de 5,0 zal liggen. Maar zij kan het op grond van de beschikbare data ook niet uitsluiten. Ook de analyses van de seismische risico's zijn omgeven met vele onzekerheden, waardoor het op dat moment niet mogelijk is uitspraken te doen over de risico's op de langere termijn.[22]

Zoals gezegd, constateert de stuurgroep Onderzoeken Aardbevingen in haar eindoordeel dat de onderzoeken gezamenlijk voldoende basis bieden om voor de korte termijn, drie tot vijf jaar, uitspraken te doen over wat de gaswinning in Groningen betekent voor de veiligheidsrisico's, noodzakelijke preventieve maatregelen en benodigd vervolgonderzoek. Vanwege de bestaande onzekerheden is dat niet mogelijk voor een langere termijn.

21 NAM (oktober 2013). Report to the Technical Guidance. Committee (TBO) on alternative production measures Part 1: Alternative depletion scenarios and hazard Analysis.
22 Bijlage bij Kamerstuk II 2013/14, 33529, nr. 28.

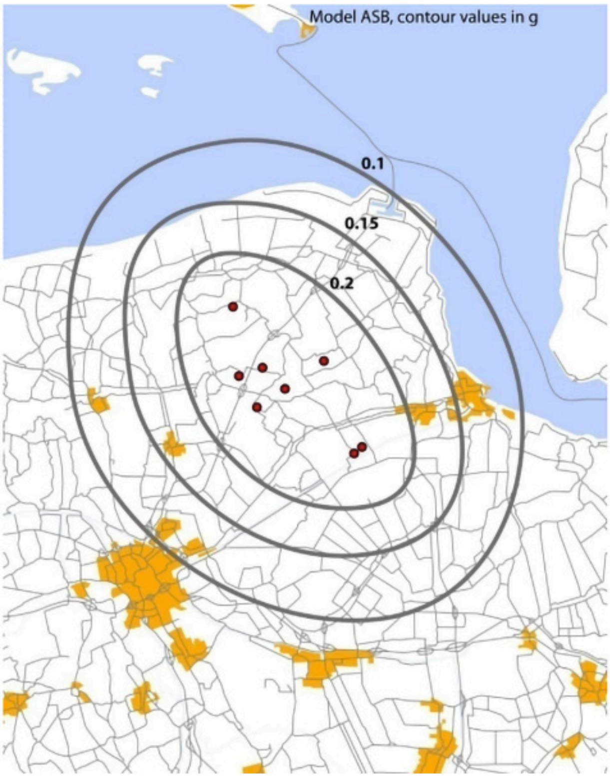
Desalniettemin komen uit de onderzoeken wel mogelijkheden naar voren om de seismische dreiging te verminderen. Volledig stopzetten van de productie zou een afname van de seismische dreiging van 38% in de komende tien jaar betekenen. Met het oog op voorzieningszekerheid is dat echter geen mogelijkheid, zo stelt de stuurgroep.[23] Een tweede scenario dat tot verminderde seismische dreiging kan leiden, is het veranderen van de productiefilosofie, waarbij voorrang wordt gegeven aan gas uit het zuidelijk deel van het veld en de gaswinning rond de clusters bij Loppersum wordt beperkt. Deze maatregel, zo stelt de stuurgroep, lijkt enige beperking van het seismisch risico op te leveren en levert extra tijd op. Die extra tijd kan gebruikt worden voor het verzamelen van meer gegevens en de uitvoering van een versterkingsprogramma voor huizen en gebouwen, waarvoor Arup op verzoek van de NAM de eerste bouwstenen heeft aangeleverd.[24]

Samen met de onderzoeksresultaten wordt in januari 2014 ook de zogenoemde 'contourenkaart' van het KNMI gedeeld. Het model dat het KNMI hiervoor heeft gemaakt, heeft gediend als basis voor de onderzoeken naar de gevolgen van een aardbeving in Groningen met een magnitude van 5,0 op de schaal van Richter. Figuur 5.2 laat de contouren zien van de maximale grondversnelling (PGA) die optreedt bij een beving met magnitude 5,0 en biedt daarmee inzicht in het gebied dat mogelijk beïnvloed wordt door die grondversnelling (onderzoek 4).[25] Deze contourenkaart zal in latere jaren nog meermaals worden geactualiseerd en speelt een belangrijke rol in (latere) analyses van het seismische risico in Groningen.

23 De publieke belangen voorzieningszekerheid en leveringszekerheid worden door verschillende partijen en op verschillende momenten in de tijd door elkaar gebruikt. Beide zijn hier van toepassing. In dit rapport hanteren we het verschil tussen voorzieningszekerheid (zorgen dat Nederland ook op de langere termijn altijd voldoende energiebronnen heeft) versus leveringszekerheid (zorgen dat – ook in strenge winters – de kachel dagelijks blijft branden).

24 Stuurgroep Onderzoeken Aardbevingen Groningen. Brief aan de minister van Economische Zaken met betrekking tot het rapport over onderzoeken naar de relatie tot aardbevingen ten gevolge van gaswinning Groningen, 20 december 2013.

25 Bijlage bij Kamerstuk II 2013/14, 33529, nr. 28.



Figuur 5.2 Contouren van de maximale grondversnelling (PGA, in g) bij een aardbeving van magnitude 5,0 in de regio Groningen

Bron: KNMI, augustus 2013[26]

5.2.3 Meer zicht op leveringszekerheid, gascontracten en gasbaten

Naast de technische onderzoeken zijn voor de minister van Economische Zaken ook de onderzoeken die gericht zijn op de gasmarkt van groot belang (over leveringszekerheid, gascontracten en gasbaten). De uitkomsten van de onderzoeken 7, 8 en 9 komen in deze paragraaf aan bod.

Door onderzoeken meer zicht op leveringszekerheid, gascontracten en gasbaten

In januari 2013 vormen onzekerheden over de gasmarkt een zwaarwegende reden om de productie nog niet te beperken. Ook niet uit voorzorg, zo stelt minister Kamp: het is dan onzeker wat een productiebeperking zou betekenen voor de continuïteit van gaslevering aan huishoudens in binnen- en buitenland. In opdracht van de minister worden daarom in 2013 drie onderzoeken uitgevoerd: een onderzoek gericht op de mogelijkheden voor het toepassen van stikstofconversie (het omzetten van hoogcalorisch gas naar laagcalorisch gas door

26 Bijlage bij Kamerstuk II 2013/14, 33529, nr. 28.

middel van het toevoegen van stikstof)[27] en de gevolgen daarvan voor de leveringszekerheid (onderzoek 7), een onderzoek naar de gevolgen van een eventuele verlaging van de gaswinning voor de gasbaten (onderzoek 8) en een onderzoek naar leveringscontracten, hoofdzakelijk gericht op de langlopende contracten van GasTerra met (buitenlandse) afnemers (onderzoek 9).

Onderzoek 7: gasproductie Groningenveld beperken door stikstofconversie
Onderzoek 7 wordt uitgevoerd door gastransporteur Gasunie Transport Services (GTS), tevens de eigenaar van de apparatuur waarmee stikstofconversie kan worden uitgevoerd. Het uitvoeren van stikstofconversie is een wettelijke taak van GTS op grond van de Gaswet. Het onderzoek is gericht op de vraag hoeveel laagcalorisch gas (pseudo-G-gas) er geproduceerd kan worden door enerzijds gebruik te maken van de mogelijkheid tot verrijking en anderzijds de bestaande stikstofinstallaties voor stikstofconversie te gebruiken, om zo de productie uit het Groningenveld te verminderen.

In het onderzoek worden twee scenario's uitgewerkt. Het eerste scenario wordt 'Groningen minimaal' genoemd. In dit scenario wordt de Groningenproductie zo ver mogelijk verlaagd, hoewel hierbij wel seizoenseffecten kunnen optreden. De uitkomst van dit scenario is dat er door middel van stikstofconversie 19 tot 23 miljard kubieke meter hoogcalorisch gas omgezet kan worden naar laagcalorisch gas. De productie van het Groningenveld kan dan omlaag met 21 tot 35 miljard kubieke meter in 2014 (afhankelijk van de temperatuur). Ter vergelijking: in 2013 is de geplande productie van het Groningenveld 49 miljard kubieke meter.

Het tweede scenario betreft een scenario waarbij het Groningenveld over het hele jaar gelijkmatig produceert ('Groningen vlak' genoemd). De beschikbare stikstofinstallaties zullen dan niet het hele jaar op volle sterkte draaien. In dit scenario kan de productie uit Groningen worden beperkt tot 34 à 42 miljard kubieke meter (en moet er conversie van 9 tot 12 miljard kubieke meter hoogcalorisch gas plaatsvinden).

In beide scenario's is de leveringszekerheid gewaarborgd. GTS benadrukt dat in beide gevallen een heel andere inzet van conversie- en verrijkingscapaciteit van GTS wordt gevraagd, die leidt tot andere eisen aan de middelen. Als op korte termijn de installaties ingezet moeten worden, is het voor de leveringszekerheid nodig dat twee stikstofinstallaties worden gezien als back-up-voorziening (dit is meegenomen in de berekeningen) en dat het Groningenveld als back-up beschikbaar blijft voor onvoorziene omstandigheden.[28]

Onderzoek 8: minder gaswinning heeft grote financiële consequenties
Onderzoek 8 wordt uitgevoerd door het ministerie van Economische Zaken zelf, en brengt in beeld wat de consequenties voor de gasbaten zijn bij vier verschillende productiescenario's (namelijk 40, 35, 30 of 20 miljard kubieke meter gasproductie uit het Groningenveld). Deze scenario's worden afgezet tegen het basisscenario met een productie van 46 à 47 miljard kubieke meter Groningengas over 2014 tot en met 2017 conform het meerjarige winnings-plafond. Op basis van een 'omgevingsschets' wordt geconcludeerd "*dat er voldoende gas*

27 Dit wordt ook wel 'kwaliteitsconversie' genoemd, zo ook in de onderzoeken zoals opgenomen in tabel 5.2.
28 Bijlage bij Kamerstuk II 2013/14, 33529, nr. 28.

beschikbaar is voor Noordwest Europa. Er wordt aangenomen dat het overige aanbod voor Europa (exclusief Groningen) zodanig flexibel is dat zonder prijseffecten tenminste 10 miljard m³ reductie van het Groningengas kan worden opgevangen." In tabel 5.3 is weergegeven wat de verwachte financiële consequenties zijn per scenario en per jaar.[29]

Tabel 5.3 Consequenties van productievermindering uit Groningenveld voor aardgasbaten in miljarden euro's (ten opzichte van basisscenario)

	Beperking tot 40 miljard m³ Groningengas	Beperking tot 35 miljard m³ Groningengas	Beperking tot 30 miljard m³ Groningengas	Beperking tot 20 miljard m³ Groningengas
2014	-1,5	-2,5 – -2,7	-3,1 – -3,8	-4,6 – -6,1
2015	-1,5	-2,5 – -2,6	-3,2 – -3,7	-5,0 – -5,9
2016	-1,4	-2,4 – -2,5	-3,2 – -3,6	-5,0 – -5,7
2017	-0,6	-1,7	-2,8	-4,6 – -4,9
2018	-0,4	-1,4	-2,5	-4,2 – -4,5
2019	-0,2	-1,2	-2,2	-4,0 – -4,2
2020	-	-1,0	-2,0	-3,8 – -4,0
2021	0,7	-0,3	-1,3	-3,3
2022	0,6	0,4	-0,6	-2,6
2023	0,4	0,8	-0,2	-2,2
2024	0,2	0,9	0,2	-1,8

Bron: Ministerie van Economische Zaken, resultaten onderzoek 8

Onderzoek 9: beroep op 'force majeure' bij buitenlandse contracten ingewikkeld
Na het SodM-advies uit januari 2013 om de productie uit het Groningenveld te reduceren, worden de exportcontracten een belangrijk discussiepunt op het ministerie van Economische Zaken en bij de directie van Gasunie. Het onderzoek naar de gascontracten (onderzoek 9) wordt uitgevoerd door GasTerra. Het betreft een inventarisatie van de langlopende contracten van GasTerra en de ontbindende voorwaarden waarop GasTerra zich mogelijk zou kunnen beroepen in het geval van een productiebeperking. In de rapportage staat dat GasTerra langetermijncontracten (tot minimaal 2020, soms tot 2030) heeft met België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Zwitserland. In 2014 moeten deze landen op basis van die contracten 30 tot 35 miljard kubieke meter aan laagcalorisch gas en 19 tot 25 miljard

29 Ministerie van EZ. Onderzoek 8: Effecten van een eventuele productiebeperking op de gasbaten, 10 september 2013.

kubieke meter aan hoogcalorisch gas van GasTerra afnemen. Er zijn geen ontbindende voorwaarden in de contracten waar GasTerra een beroep op zou kunnen doen in geval van een productiebeperking. GasTerra schrijft dat dergelijke clausules niet gebruikelijk zijn in de Europese gasmarkt.
Een beroep op overmacht (force majeure) sluit GasTerra in eerste instantie niet uit. Wel wordt de kanttekening geplaatst dat de aanleiding van de productievermindering niet aan de NAM en GasTerra mag worden toegerekend. Mocht GasTerra zich op overmacht willen beroepen, zal de NAM eerst force majeur jegens GasTerra moeten claimen.

Later, als conclusie van onderzoek 9 en na beoordelingen van juristen bij het ministerie van EZ, wordt een beroep op overmacht toch minder waarschijnlijk geacht. Mocht GasTerra bij een productiebeperking wel onverminderd aan de Nederlandse, binnenlandse markt blijven leveren en de levering aan andere landen opschorten, dan handelt GasTerra in strijd met het Europese mededingingsrecht. Dit zou een beroep op overmacht bemoeilijken. Een beroep op overmacht tegen enkel buitenlandse afnemers is weliswaar denkbaar, maar de verwachting is dat afnemers dat zeer waarschijnlijk (succesvol) juridisch zullen aanvechten, zich beroepend op de Europese mededingingsregels die bepalen dat een partij niet discriminatoir mag handelen ten opzichte van afnemers uit een ander land.[30]

Joost Haenen, de voorzitter van de beide technische begeleidingscommissies (de Technische Begeleidingscommissie Ondergrond en de Technische Begeleidingscommissie Bovengronds), stelt ten behoeve van de behandeling van deze onderzoeken in de stuurgroep Onderzoeken Aardbevingen Groningen nog een korte review op van de drie studies. Haenen merkt op dat onderzoek 7 en 9 door GTS en GasTerra zelf zijn uitgevoerd, en daarmee niet onafhankelijk zijn. Over het GTS-onderzoek constateert de voorzitter dat het eigen belang van GTS mogelijk tot *"enig conservatisme in de aannames heeft geleid",* wat vanuit voorzieningszekerheid bezien wellicht ook wel wenselijk is. Haenen stelt desondanks dat het onderzoek van GTS voldoende objectief is. De uitkomsten ervan bieden volgens hem voldoende basis voor besluitvorming door de minister. Ook ten aanzien van het onderzoek dat is uitgevoerd door GasTerra is er bij de technische begeleidingscommissies geen enkele twijfel over de juistheid van de verstrekte informatie. Ook dit rapport biedt voldoende basis voor besluitvorming, zo is de conclusie.

Bijna twee jaar na de oplevering van onderzoek 9 door GasTerra krijgt de landsadvocaat het verzoek van het ministerie van Economische Zaken om de conclusies van dit rapport nog eens te toetsen. De landsadvocaat krijgt hiervoor inzage in acht langetermijncontracten van GasTerra (voor een combinatie van laag- en hoogcalorisch gas). De landsadvocaat komt in een notitie van 21 september 2015 tot dezelfde conclusie als GasTerra: *"De ruimte om de lange termijncontracten open te breken en de hoeveelheden te leveren gas terug te brengen is ook naar ons oordeel uiterst beperkt. Bovendien zal een beperking van de leveringen aan buitenlandse afnemers gepaard moeten gaan met een evenredige vermindering van de binnenlandse afzet. Anders zal ook een beroep op overmacht niet slagen".*[31]

30 Bijlage bij Kamerstuk II 2013/14, 33529, nr. 28.
31 Landsadvocaat. Notitie aan het ministerie van Economische Zake inzake exportcontracten GasTerra, 21 september 2015.

Economische Zaken concludeert: beperking van de gaswinning is mogelijk
Op basis van deze drie studies over de gasmarkt maakt het ministerie van Economische Zaken zelf een samenvattende rapportage. In deze rapportage wordt geconcludeerd dat de productie uit het Groningenveld beperkt kan worden tot 30 à 35 miljard kubieke meter, zonder dat dit tot problemen leidt met de leveringszekerheid van laagcalorisch gas in Nederland en Noordwest-Europa. Daarvoor is het wel noodzakelijk dat er in de wintermaanden meer geproduceerd mag worden dan in de zomermaanden (dus geen vlakke productie). *"Mocht blijken dat het vooral noodzakelijk is dat Groningen zo vlak mogelijk over het jaar gaat produceren, dan kan een veel minder grote beperking worden vastgesteld".* Een productiebeperking zal wel leiden tot een hogere vraag naar hoogcalorisch gas, maar de stelling is dat dit gas voldoende beschikbaar is op de Noordwest-Europese markt.

In de rapportage staat: *"Overwogen kan worden om een eventuele productiebeperking stapsgewijs in te voeren door de productie in een periode van twee à drie jaar terug te brengen tot het wenselijk geachte niveau. Dit geeft de markt (extra) tijd om de terugval in de productie van Groningengas te absorberen".* De gevolgen van een productiebeperking voor de rijksbegroting worden *'aanzienlijk'* genoemd.[32]

5.2.4 SodM uit kritiek op winningsplan en analyses van de NAM
Ondanks alle onderzoeken blijft er veel onduidelijk en nadert het moment dat minister Kamp een nieuw winningsbesluit moet nemen. Hij baseert zich hierbij op het nieuwe winningsplan dat de NAM indient, het advies van de toezichthouder SodM en het advies van de Technische commissie bodembeweging (Tcbb). Dit staat in deze paragraaf beschreven. Daarnaast komen de resultaten van het (aanvullend) onderzoek 14 naar de risico's en het risicobeleid aan bod.

NAM stelt in winningsplan geen extra productiebeperking voor
Op 29 november 2013 stuurt de NAM haar geactualiseerde *Winningsplan Groningenveld 2013* naar de minister van Economische Zaken, samen met een meet- en monitoringsplan. In dit winningsplan heeft de NAM de onderzoeksresultaten van de onderzoeken 1, 5 en 6 meegenomen, zo schrijft directeur Bart van de Leemput in zijn aanbiedingsbrief. Hij licht toe dat het ingediende winningsplan gebaseerd is op de beste inzichten van de NAM van dat moment en een beter begrip geeft van de seismische activiteiten en bijbehorende effecten en risico's. De in het winningsplan voorgestelde activiteiten zijn gebaseerd op de beoordeling door de NAM van de risico's en de beheersing daarvan, in zoverre dit praktisch mogelijk is.

Over het productieniveau stelt de NAM dat de winning uit het Groningenveld vanaf dat moment geleidelijk zal afnemen: van 50 miljard kubieke meter in de voorgaande drie jaren naar ongeveer 45 miljard kubieke meter in 2015 en ongeveer 40 miljard kubieke meter in 2020. Daarna zal de winning naar verwachting scherper dalen als gevolg van afnemende capaciteit, naar uiteindelijk 20 miljard kubieke meter in 2026. Dit betreft de voorziene afbouw zónder aanvullende maatregelen, met het oog op de 'natuurlijke uitputting' van het Groningenveld (zie tekstkader 3.8 in hoofdstuk 3). De voorziene productie is in lijn met het Groningenplafond, op grond van artikel 55 van de Gaswet.

32 Bijlage bij Kamerstuk II 2013/14, 33529, nr. 28.

Verder schrijft de NAM-directeur in zijn aanbiedingsbrief dat de onderzoeken van het voorgaande jaar hebben laten zien dat het aardbevingsrisico niet over het gehele veld hetzelfde is en na verloop van tijd waarschijnlijk zal toenemen, zelfs met inachtneming van de genoemde afnemende productie. Er zijn nieuwe modellen ontwikkeld om dit proces beter te begrijpen. Ook schrijft Van de Leemput dat de NAM een aangepast productiebeleid heeft ingevoerd, wat zorgt voor een stabiele productie uit het meest aardbevingsgevoelige deel van het gebied. De effectiviteit van die maatregelen kan pas op termijn bepaald worden. De beoordeling daarvan is onderdeel van het nieuwe meet- en monitoringsplan, dat erop gericht is de bestaande onzekerheden verder te verkleinen.

Het winningsplan bevat alle nieuwe analyses die nodig zijn om seismische risico's te kunnen afwegen en bevat daarnaast maatregelen om de risico's te verkleinen. Van de Leemput: "*Op dit moment wordt het veiligheidsrisico beoordeeld als acceptabel. Door gebouwen en infrastructuur te versterken, kan het veiligheidsrisico worden verlaagd. Nader onderzoek, metingen, modellering en proeven zijn nodig om te bepalen in hoeverre de specifiek Nederlandse bouwtechnieken tegen aardbevingen bestand zijn en om de meest efficiënte manieren te vinden om woonhuizen te versterken*".[33]

De NAM stelt in het ingediende winningsplan zelf dus geen wijzigingen voor in productieniveaus. Uit eerdere interne mailwisselingen van de NAM, in september 2013, blijkt dat binnen de organisatie wel discussie is gevoerd over de vraag of de NAM zelf, proactief, een productiebeperking zou moeten voorstellen, maar de NAM komt tot de conclusie dat dat niet wenselijk is. Van de Leemput verklaart in zijn openbaar verhoor dat de reden hiervoor is dat het beperken van de risico's in het ene gebied (Loppersum in dit geval) consequenties zou kunnen hebben voor andere gebieden. Dit zou een 'onbalans' creëren in het veld, wat niet in lijn is met het over het gehele veld zo vlak mogelijk produceren. Van de Leemput heeft naar eigen zeggen de keuze gemaakt om de verschillende mogelijkheden te schetsen, zonder daarin zelf te adviseren.[34]

NAM-onderzoeker Jan van Elk wijst erop dat in de technische bijlage van het *Winningsplan 2013* overigens wel de verschillende productiescenario's worden vermeld, inclusief het volledig stopzetten van de gaswinning. *"Als je echt geen tolerantie hebt voor aardbevingen"* is dat volgens Van Elk de enige optie. Naar zijn mening bevat het technische addendum alle informatie die de minister nodig heeft om te komen tot een besluit over het productieniveau.[35]

SodM: winningsplan NAM kent '*tekortkomingen*'
De toezichthouder is niet enthousiast over het door de NAM ingediende *Winningsplan 2013*. Vooruitlopend op zijn definitieve oordeel laat SodM zich in een '*advies op hoofdlijnen*' op 29 december 2013 aan de minister van Economische Zaken kritisch uit over de analyses van de NAM. SodM stelt: *"NAM's methode om verschillende productiescenario's door te rekenen is niet geschikt om te bepalen uit welke delen van het gasveld het beste geproduceerd kan worden om het seismisch risico te verminderen, zo blijkt uit controleberekeningen van TNO. NAM noemt het veiligheidsrisico acceptabel op basis van berekeningen. Uit controleberekeningen van SodM*

33 Bijlage bij Kamerstuk II 2013/14, 33529, nr. 28.
34 Verslag openbaar verhoor van de heer Van de Leemput, 31 augustus 2022.
35 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Elk, 7 september 2022.

(geverifieerd door RIVM) blijkt dat NAM een onjuiste risico-analyse heeft toegepast." SodM adviseert de minister ten eerste om daarom niet in te stemmen met het geactualiseerde winningsplan en ten tweede om de vijf productieclusters rond Loppersum voor een beperkte periode van vijf jaar te sluiten.[36]

Het definitieve en volledige advies van SodM aan de minister van Economische Zaken volgt begin januari en wordt met een oplegbrief van inspecteur-generaal De Jong verstuurd op 13 januari 2014. In deze brief schrijft De Jong dat het door de NAM ingediende winningsplan *"op de meest essentiële onderdelen tekortkomingen vertoont"* en dat SodM de minister adviseert om daarom niet in te stemmen met het winningsplan. De Jong wijst erop dat de productiecijfers van de NAM van een aanhoudend hoog niveau zijn, waarbij de NAM zelf ook aangeeft dat dit naar verwachting zal leiden tot een toename in het aantal bevingen, inclusief een toename van het aantal zwaardere bevingen. *"Deze ontwikkelingen rechtvaardigen een snelle en adequate aanpak van de verlaging van het veiligheidsrisico in Groningen",* schrijft De Jong.[37]

Behalve een adviesbrief van de inspecteur-generaal levert SodM ook een uitvoerig rapport op waarin meer in detail stil wordt gestaan bij de vele uitgevoerde onderzoeken in 2013 en de resultaten daarvan, het door de NAM ingediende winningsplan en het meet- en monitorings-plan. Alvorens in te gaan op de onderzoeksresultaten en de door de NAM ingediende plannen, wijst de toezichthouder erop dat de Groningse bodem ook in het afgelopen jaar onrustig is geweest. "*Het aantal (geregistreerde) aardbevingen in het Groningenveld is het afgelopen jaar, net als in de laatste jaren, verder toegenomen".* De in 2013 uitgevoerde onderzoeken laten volgens SodM zien dat deze toename te maken heeft met de toename van samendrukking (compactie) van het reservoirgesteente in het Groningen gasveld, wat weer samenhangt met de hoeveelheid gas die aan het reservoirgesteente wordt onttrokken. "*Hoe meer gasproductie, hoe meer aardbevingen en hoe meer zwaardere, schadeveroorzakende aardbevingen.*"

NAM en SodM oneens over risicobenadering
Het rapport van SodM bevat een uitgebreide en kritische beoordeling van het door de NAM ingediende winningsplan. Het grootste kritiekpunt betreft de wijze waarop de aardbevings-risico's worden benaderd en berekend (zie tekstkader 5.1).[38] "*De belangrijkste kritiek op NAM's analyses van de aardbevingsrisico's, is dat zij dit benadert alsof dit industriële risico's voor gevaar-lijke inrichtingen zijn. Hierbij maakt zij gebruik van de hazard (de grondversnelling en/of sterkte van een beving) die met een overschrijdingskans van respectievelijk 50% en 10% kan optreden [...] Bij aardbevingen is het karakter van risico's geheel anders [...]. Daarbij ontstaat het grootste risico niet door bevingen met een 50% overschrijdingskans, maar juist door de veel zeldzamere bevingen met hoge magnitudes die gepaard kunnen gaan met hoge grondversnellingen. [...] Bepaling van risico's op basis van magnitudes of grondversnelling met een jaarlijkse overschrijdingskans van*

36 SodM. Nota van inspecteur-generaal De Jong aan minister Kamp inzake advies SodM op hoofdlijnen over Winningsplan 2013 NAM, 29 december 2013.
37 SodM. Brief inspecteur-generaal De Jong aan minister Kamp inzake aanbieding advies 'Wijziging Winningsplan Groningen 2013' en 'Meet- en monitoringsplan', 13 januari 2014.
38 SodM (januari 2014).

50% of 10%, zoals door NAM wordt gedaan, leidt dan tot een aanzienlijke onderschatting van de werkelijke risico's. Om aardbevingsrisico's goed in kaart te brengen, wordt wereldwijd een jaarlijkse overschrijdingskans voor de grondversnelling van 0,2% gehanteerd."[39]

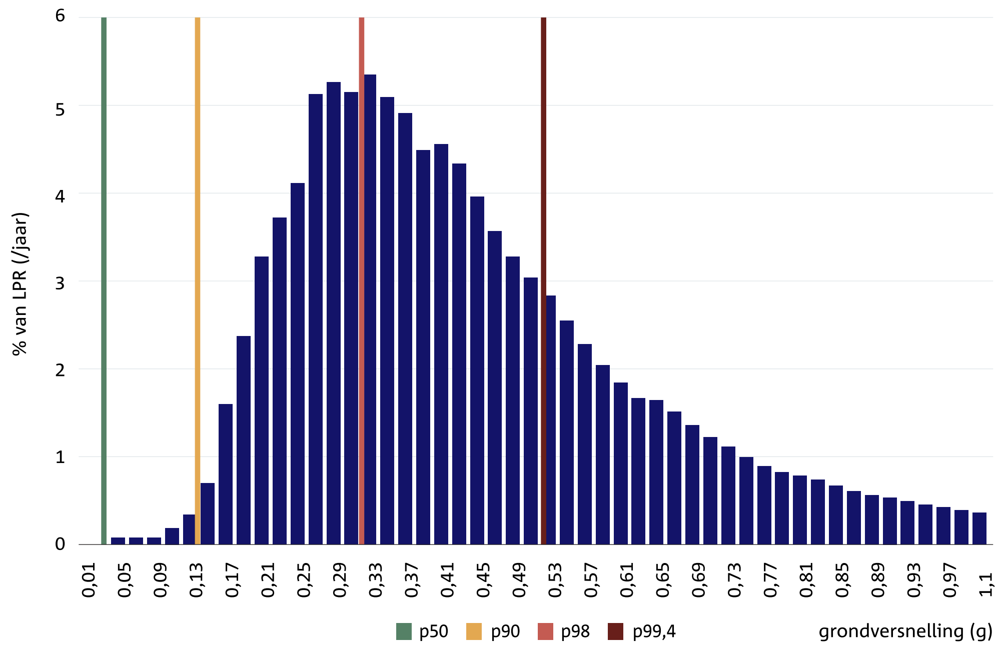
Tekstkader 5.1 Risico = kans * effect: discussie over P50 of P90

Eind 2013/begin 2014 speelt tussen de NAM en Staatstoezicht op de Mijnen een discussie over de vraag op welke wijze naar de risico's in Groningen als gevolg van de aardbevingen wordt gekeken. Daarvoor wordt gebruikgemaakt van kwantitatieve risicoanalyses, op basis van probabilistische berekeningen. Een belangrijk onderdeel van deze discussie, die ook in latere jaren met regelmaat terugkeert, gaat over de te hanteren onzekerheidsmarges. Wat is de kans dat de risiconorm niet wordt overschreden? Is dat 10%, 50%, 90%, of 98%? Dit wordt uitgedrukt aan de hand van bijvoorbeeld P10, P50, P90 of P98. Hanteren van P90 wil zeggen dat er een kans van 90% is dat het daadwerkelijke risico lager is dan de waarde bij P90 (en dus 10% overschrijdingskans dat het risico groter is). Bij P50 gaat het om 50% kans dat het risico hoger dan wel lager is dan berekend. Daarnaast kan ook nog de meest waarschijnlijke waarde worden aangegeven.

De NAM geeft met betrekking tot de aardbevingsrisico's zowel de meest verwachte waarde als P90 weer. P90 klinkt in eerste instantie als een redelijke afdekking van de risico's. Het is echter alleen een kansverdeling, waarbij het effect buiten beschouwing gelaten wordt. Om die reden is Staatstoezicht op de Mijnen van mening dat de internationaal gebruikelijke P99,8 gebruikt moet worden, waarmee ook het risico van de kleine kans dat een zeer zware beving optreedt, beter wordt afgedekt. Dit komt overeen met de Europese norm voor aardbevingsrisico's (Eurocode 8).

In latere jaren gaat deze discussie eveneens spelen rondom de versterkingsoperatie. Dan is de vraag in hoeverre gesteld kan worden dat een woning wel of niet voldoet aan de dan inmiddels beschikbare veiligheidsnorm (de overlijdenskans mag niet groter zijn dan 1 op 100.000, zie paragraaf 6.2.5 van hoofdstuk 6). Zo stellen een panel van hoogleraren en TNO rond de totstandkoming van het Mijnraadadvies dat het voldoende is om in de versterkingsaanpak alleen het aantal huizen mee te nemen die onveilig zijn volgens berekeningen met het gemiddelde, terwijl de toezichthouder ook hier pleit voor een grotere onzekerheidsmarge en alle huizen wil meenemen, op grond van de P90-waarde (zie voor een nadere toelichting op deze discussie paragraaf 8.4.14 van hoofdstuk 8).

39 SodM (januari 2014).



Figuur 5.3 Het Lokaal Persoonlijk Risico bij meest kwetsbare huizen (type: bakstenen huizen gebouwd voor 1920)

Bron: SodM, 2014[40]

De kritiek van de toezichthouder op de wijze waarop de NAM naar de risico's kijkt, deelt NAM-directeur Van de Leemput niet. In zijn verhoor wijst hij erop dat er destijds nog altijd geen norm was voor hoe veilig huizen zouden moeten zijn in geval van aardbevingen en dat dus de vraag aan de orde is wanneer het veilig genoeg is. Op die vraag kun je heel verschillende visies hebben, is Van de Leemput van mening.[41] Inspecteur-generaal De Jong daarentegen stelt dat er wel een Europese norm is op het gebied van aardbevingen, *'waarbij je P99,8 moet hanteren in plaats van een P50 of een P90'*.[42]

> *Nederland is een prima georganiseerd land, maar er bleek geen norm te zijn voor hoe veilig huizen moeten zijn als het gaat over aardbevingen. [...] Dat maakte dit lastig, want de vraag was even wat 'veilig genoeg' hier precies was. Ook al zijn we het technisch eens met de sommetjes, kun je er heel andere visies op hebben als er geen norm is. Staatstoezicht en wij hadden daar andere visies op.*
>
> *Openbaar verhoor Bart van de Leemput, 31 augustus 2022*

40 SodM. Mailbericht, 21 januari 2014 10.55. Onderwerp: Risico statement.
41 Verslag openbaar verhoor van de heer Van de Leemput, 31 augustus 2022.
42 Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.

Het ministerie van Economische Zaken weet zich geen raad met de verschillende benaderingen van de risico's, zo blijkt uit de openbare verhoren van onder meer directeur Energiemarkt Jos de Groot en directeur-generaal Mark Dierikx.

> *Het punt is: er was natuurlijk geen risicobeleid. Ik weet niet precies waar NAM dat [de stelling dat de risico's acceptabel zijn, red.] op baseerde, maar het was in ieder geval duidelijk dat Staatstoezicht het daar niet mee eens was.*
>
> *Openbaar verhoor Jos de Groot, 1 september 2022*

Onderzoek 14: Ministerie EZ laat extra onderzoek uitvoeren naar risico's, SodM ontevreden
Directeur-generaal Dierikx verklaart in zijn verhoor dat hij destijds veel discussies heeft gevoerd met SodM over groepsrisico versus individueel overlijdensrisico, de manier waarop deze risico's methodologisch verantwoord geduid kunnen worden en welke vergelijkingen met andere risico's mogelijk zijn.[43] Daarbij speelt ook het onderzoek een rol dat het ministerie van Economische Zaken in het najaar van 2013 extra laat uitvoeren naar het risicobeleid. Dit betreft een studie van Crisislab onder leiding van Ira Helsloot, hoogleraar Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit (onderzoek 14). Bij Crisislab werken voornamelijk onderzoekers met een sociaalwetenschappelijke achtergrond. Er is geen specifieke aardbevingsexpertise aanwezig.

In het onderzoek wordt gepleit voor een nieuw risicobeleid. In Groningen is volgens de onderzoekers sprake van een *'systemisch risico'*: een risico waarvan de aard, omvang en beheersingsmogelijkheden nog niet wetenschappelijk helder zijn, waarbij er geen duidelijkheid is over hoe voor- en nadelen objectief gewogen moeten worden en waarbij er een '*publieke en politieke controverse bestaat over de risico-acceptatie'*. Uitspraken over de ontwikkelingen van de risico's over meer dan twee of drie jaar zijn volgens het Crisislab dusdanig onzeker dat daar op dat moment geen beleid op kan worden gebaseerd. Voor de kortere termijn geldt in geval van systemische risico's dat het noodzakelijk is om tot integrale besluitvorming te komen *"waarbij zekere en onzekere kosten en baten op een redelijke en begrijpelijke wijze gewogen worden".* Het '*uit voorzorg'* stoppen met een activiteit vanwege de grote onzekerheden is volgens de onderzoekers geen aantrekkelijke mogelijkheid "*omdat dat met zekerheid tot grote maatschappelijke schade leidt*."

In het geval van de aardbevingsrisico's wordt geconstateerd dat er, door het ontbreken van risicobeleid, een praktijk is ontstaan waarin de toezichthouder SodM '*adviserend en participatief inhoudelijk toezicht houdt*', wat betekent dat SodM vanuit eigen beschikbare of ingehuurde kennis meekijkt bij de totstandkoming van het winningsplan van de NAM en ook toeziet op de uitvoering van het winningsplan. *"Juist in de huidige situatie van wetenschappelijke onzekerheid leidt dit […] tot spanningen tussen de verschillende betrokken experts van en ingehuurd door NAM en SodM"*. Een spanning die onvermijdelijk invloed heeft op de samenwerking, zo stelt het Crisislab, en die het gevolg is van een onwenselijke vermenging van de beleidsadviesrol en toezichthoudende rol van de toezichthouder. Ook keert Crisislab zich tegen het gebruik van een

43 Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022.

'*genormeerde groepsrisicobenadering*', en noemt dit een '*onredelijke en onbegrijpelijke vorm van risicobeleid*'. Bij het groepsrisico wordt berekend wat de kans is dat een groep van een bepaalde grootte (bijvoorbeeld 10, 100 of 1000 personen) tegelijkertijd slachtoffer wordt van incident (zoals een beving).

Crisislab stelt dat dat er in het Groningendossier sprake is van "*fundamentele wetenschappelijke onzekerheid over ontwikkeling en beheersmogelijkheden van het aardgasrisico*". Gezien de vele wetenschappelijke onzekerheden over de omvang en beheersmogelijkheden van het aardbevingsrisico in Groningen kan er op de korte termijn (twee tot drie jaar) geen beleid worden gevormd. Voor de kortere termijn wordt gesteld dat *"bij gelijkblijvende productie het aardbevingsrisico hoogstens beperkt zal toenemen. Dit toegenomen risico valt volgens de huidige inzichten vergelijkenderwijs binnen wat op andere domeinen als aanvaardbaar wordt gezien. De 'redelijke' overheid zal daarom op korte termijn geen extra beheersmaatregelen treffen"*. Wel is Crisislab van mening dat adequate compensatie passend is (zoals '*bij elk ander onvrijwillig risico past*').[44]

Dat het ministerie van Economische Zaken een externe partij betrekt bij de discussie over de risico's, is tegen het zere been van SodM. Zowel inspecteur-generaal De Jong als senior-inspecteur Annemarie Muntendam-Bos zijn kritisch op de kennis van en visie op het berekenen van aardbevingsrisico's door Helsloot. Verder uit De Jong tijdens de openbare verhoren zijn verbazing over het feit dat de minister het standpunt van de NAM en het standpunt van de toezichthouder kennelijk als gelijkwaardig aan elkaar beschouwt. En dat ondanks de review die SodM uit heeft laten uitvoeren door het RIVM (*"dé autoriteit op dit gebied"*, aldus De Jong).[45]

Daarmee is duidelijk dat de poging van het ministerie om door de inzet van een derde partij een meer gelijkstemmend standpunt over de risico's te krijgen, niet slaagt. In een vergadering van het College van Beheer Maatschap van januari 2013 merkt Stan Dessens, die namens EBN in het college zit, op dat hij het opmerkelijk vindt dat de toezichthouder kennelijk de normen bepaalt voor wat maatschappelijk aanvaardbare risico's zijn. Volgens hem zou dit eerder een zaak van het ministerie moeten zijn. Directeur-generaal Dierikx zegt dat het inderdaad ontbreekt aan een duidelijk kader, en laat weten dat *"het ministerie poogt om Staatstoezicht te bewegen in de richting van de visie van professor Helsloot."* Dessens zegt daarop dat de minister op grond van de bevindingen van Helsloot zich op het standpunt kan stellen dat hij enige afstand neemt van het advies van SodM.[46]

Hieruit wordt duidelijk dat het verschil van inzicht over de risicobenadering ingewikkeld is voor het ministerie en dat het oordeel van de eigen toezichthouder niet zwaarder wordt gewogen dan het oordeel van de exploitant. Het betrekken van een derde partij bij het benaderen van de risico's levert voor het ministerie niet de gewenste uitkomst op. De verschillende visies blijven bestaan, ondanks dat het ministerie nadrukkelijk wenst dat de partijen op dit punt tot overeenstemming komen. Mede daarom besluit het ministerie van Economische Zaken vervolgens om in te zetten op een nieuw risicobeleid en het vaststellen van een norm. Directeur

44 Crisislab. Redelijk en begrijpelijk Groninger aardbevingsbeleid, 19 december 2013.
45 Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.
46 College Beheer Maatschap. Notulen van de 535e (extra, telefonische) vergadering van het College van Beheer Maatschap op 3 januari 2014.

Energiemarkt De Groot verklaart dat vanwege deze wens het ministerie in 2015 de commissie-Meijdam in het leven roept (zie hoofdstuk 6 en themahoofdstuk VIII Achtergrondinformatie over schade en versterking).[47]

SodM adviseert minister EZ niet in te stemmen met winningsplan NAM
Behalve over de risicoanalyses gaat het winningsplan van de NAM over de gasproductie. Over de invloed van de gasproductie op de seismische activiteit constateert SodM dat de NAM verschillende productiescenario's heeft uitgewerkt in een van de veertien eerdergenoemde onderzoeken (onderzoek 6). De conclusie van de NAM is dat er bij drie scenario's sprake is van '*een wat grotere reductie van seismiciteit*' ten opzichte van het huidige productieniveau. Daarbij gaat het ten eerste om een scenario waarin de productie wordt stopgezet, ten tweede om een scenario waarin sprake is van stikstofinjectie en ten derde een scenario waarin een alternatieve productiefilosofie het uitgangspunt is (voorrang geven aan winnen in het zuiden) in combinatie met het verminderen van productie. "*Uiteindelijk kiest NAM ervoor om niets aan de huidige productiestrategie te veranderen. In de begeleidende brief bij het winningsplan verwoordt NAM het zo: NAM stelt verder geen productiereductiemaatregel voor die verder gaat dan de al aangegeven productie-afname, welke, zoals vermeld, gerelateerd is aan het Groningen plafond en de afnemende capaciteit. Een gedeeltelijke productiereductie zal naar verwachting alleen het aantal bevingen in tijd spreiden, maar niet de maximale magnitude beïnvloeden*".

SodM is nog steeds van mening dat de snelheid van de gasproductie een aanzienlijk effect kan hebben op het totale aantal aardbevingen. De door de NAM uitgevoerde analyse van de invloed van productiesnelheid op seismiciteit noemt SodM '*niet valide*'. SodM komt, na een uitvoerig rapport, tot de volgende conclusies: "*SodM adviseert de minister van EZ niet in te stemmen met de wijziging van het winningsplan Groningen 2013 van NAM*". Daarnaast adviseert SodM de minister om op basis van artikel 50 van de Mijnbouwwet de NAM op te dragen om op een zo kort mogelijke termijn de vijf clusters in het meest risicovolle gebied rond Loppersum te sluiten voor een periode van minstens drie jaar. Verder adviseert SodM de minister om wel in te stemmen met het ingediende meet- en monitoringsplan, onder enkele voorwaarden.[48]

Tcbb sluit zich aan bij advies SodM om de Loppersumclusters te sluiten
Ook de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) komt op 13 januari 2014 met een advies over het winningsplan van de NAM. Op basis van het winningsplan en een nadere toelichting daarop van de NAM, en de risicoanalyse en het advies van SodM komt de Tcbb tot de conclusie dat de kennis van het Groninger aardgasveld onvoldoende is. De Tcbb adviseert de minister om in te stemmen met het meet- en monitoringsplan. Verder schrijft de Tcbb: "*Het tweede dat opvalt, is dat de verschillende deskundigen sterk uiteenlopende opvattingen hebben over het aardbevingsrisico. Het berekende risico is sterk afhankelijk van invoergegevens in de verschillende modellen. Over deze invoergegevens bestaat onduidelijkheid en over de juiste invoergegevens bestaat geen overeenstemming tussen de geraadpleegde deskundigen. Daar komt bij dat de modellen geen van allen zijn gevalideerd. Eén van deze invoergegevens betreft de categorisering van de woningvoorraad. ARUP deelt de woningvoorraad (noodgedwongen, gezien tijdsdruk) in drie leeftijdscategorieën in. Dit doet geen recht aan de veel genuanceerder werkelijkheid*".

47 Verslag van openbaar verhoor van de heer De Groot, 1 september 2022.
48 SodM (januari 2014).

De risicoberekeningen uit NAM's winningsplan noemt de Tcbb niet transparant en sterk uiteenlopend. Volgens de Tcbb is het aan de minister, en niet de NAM, om te bepalen wat een acceptabel risico is. Daarnaast is de NAM er niet in geslaagd om aannemelijk te maken dat het aardbevingsrisico acceptabel is. De Tcbb noemt het verder van groot belang dat in de volgende twee tot drie jaar vanuit een bredere groep deskundigen wordt gepoogd consensus te bereiken over het aardbevingsrisico.

Ook schrijft de Tcbb dat er niet verder moet worden afgewacht "*en dat reeds nu maatregelen moeten worden getroffen om de veiligheid van de bewoners in het aardbevingsgebied zo snel mogelijk en zo veel mogelijk te vergroten.*" De Tcbb stelt dat het advies van SodM om de productie in Loppersum te verminderen volgens deskundigen tot minder aardbevingsrisico zou kunnen leiden, maar dat onduidelijk is wat de consequentie zou zijn van het verplaatsen van de productie naar het zuiden – wat mogelijk niet in lijn is met de ambities van drukegalisatie. De Tcbb stelt verder dat onomstreden blijft dat het preventief versterken van gebouwen de risico's snel kan doen dalen en dat dit de hoogste prioriteit moet krijgen. Over de vraag of de minister wel of niet moet instemmen met het winningsplan, doet de Tcbb geen expliciete uitspraak. Wel adviseert de Tcbb om het advies van SodM op te volgen om de vijf clusters bij Loppersum te sluiten.[49]

Na een jaar onderzoek: nieuwe antwoorden, maar ook veel nieuwe vragen
Na een jaar van onderzoek liggen er in januari 2014 tal van rapporten en adviezen klaar op basis waarvan de minister van Economische Zaken kan besluiten over de gaswinning uit het Groningenveld. Hoewel de onderzoeken veel nieuwe inzichten hebben opgeleverd, komt ook duidelijk naar voren hoeveel er juist nog niet bekend is en met welke grote onzekerheden en aannames de bevindingen omgeven zijn. Veelzeggend is de uitspraak van Dick Tommel, de voorzitter van de Tcbb in januari 2014 in tijdschrift Energeia: "*Nu een jaar lang onderzoek naar de effecten van gasproductie in het Groningenveld is afgerond en het stof rond het besluit over de gaswinning is neergedaald wordt in ieder geval één ding duidelijk: eigenlijk weten we nog steeds heel weinig over het effect van de gaswinning op de ondergrond en wat nu precies die aardbevingen veroorzaakt. Na vijftig jaar gaswinning in Groningen moet dat nog steeds de conclusie zijn, aldus Dick Tommel, voorzitter van de Techniche Commissie Bodembeweging.*"[50] Ook minister Kamp constateert dat er op dat moment nog altijd veel onzekerheden zijn.

> *We moeten wel vaststellen dat nadat er negen maanden gewerkt was aan die onderzoeken, je in januari 2014 nog een keer te horen kreeg van de Technische commissie bodembeweging dat de kennis over het Groningenveld onvoldoende was, dat dat zelfs gold voor de oorzaken van de aardbevingen en dat er heel veel verschillende opvattingen bestonden bij de deskundigen over de risico's.*
>
> *Openbaar verhoor Henk Kamp, 9 september 2022*

49 Technische Commissie Bodembeweging. Aanvullend advies aan minister Kamp inzake gewijzigd "Winningsplan Groningenveld", 13 januari 2014.
50 Energeia (21 januari 2014).

Begin 2013 vond Kamp dat er te weinig kennis beschikbaar was om een besluit op te baseren. Een jaar later, ondanks dat er veel onzeker blijft, is er een betere basis voor (concreter) advies. Hierdoor kan de minister deze keer wel een knoop doorhakken over de gaswinning in Groningen. In paragraaf 5.3 wordt nader uitgewerkt hoe de besluitvorming hierover tot stand komt.

SodM ervaart wantrouwen en voelt zich niet serieus genomen
De laatste maanden van 2013 en het begin van 2014 worden door inspecteur-generaal De Jong omschreven als een moeizame periode.

De Jong stelt te hebben ervaren dat het ministerie, evenals *'de rest'*, afstand nam van de toezichthouder. Met *'de rest'* doelt hij dan behalve op de NAM ook op de Tcbb (*"die vond het nodig om te vertellen: ja, maar er zijn wel veel meningen over dit onderwerp"),* de stuurgroep Onderzoeken Aardbevingen Groningen en TNO, die volgens De Jong voor het eerst in de samenwerking het advies over het winningsplan van de NAM niet mee wil ondertekenen in januari 2014.

> *Die hele periode rondom dat tweede advies was een hele nare periode. Want wij kregen de indruk dat het op een of andere manier werd geregisseerd dat wij een soort buitenstaander waren, een soort roepende in de woestijn waren. De rest zag het allemaal op dezelfde manier, namelijk de manier van de NAM.*
>
> *Openbaar verhoor Jan de Jong, 30 augustus 2022*

Jaap Breunese, adviseur bij TNO, wijst er in zijn opbaar verhoor op dat TNO in 2012 en 2013 meer terechtkwam in een rol van technisch adviseur voor instanties die verantwoordelijk zijn voor besluitvorming of handhaving. *"Gezamenlijk adviseren was dus eigenlijk niet meer opportuun."* Het niet meeondertekenen verklaart Breunese als een gevolg van het meer scheiden van de rollen van SodM en TNO. De toezichthouder baseert zich in zijn advies mede op controleberekeningen die door TNO zijn uitgevoerd. Dat TNO het advies van SodM niet meeondertekent, gaat volgens Breunese daarom niet om een inhoudelijk verschil van inzicht.[51] De Jong stelt in reactie dat hij nooit iets heeft gehoord over een verandering in de wijze van samenwerking en noemt het vreemd dat na 299 gezamenlijke adviezen dit het eerste advies is zonder handtekening van TNO.

De relatie met het ministerie van Economische Zaken noemt inspecteur-generaal De Jong in veel opzichten spanningsvol. In zijn openbaar verhoor verklaart hij dat hij enkele keren boos is opgebeld door de minister in verband met uitspraken die hij had gedaan in mediaberichten. Ook het contact met directeur Energiemarkt De Groot en secretaris-generaal Maarten Camps noemt De Jong op sommige momenten heel gespannen. Hierbij ging het vooral om de communicatie van De Jong, of zijn medewerkers, richting de buitenwereld. De Jong stelt dat hij meermaals ter verantwoording is geroepen en moest verschijnen aan het bureau van de

51 Verslag openbaar verhoor van de heer Breunese, 30 augustus 2022.

secretaris-generaal. De inspecteur-generaal verklaart dat dergelijke voorvallen de relatie met het ministerie steeds gespannener en moeizamer maakten.[52]

Het beeld dat De Jong schetst van de relatie tussen de toezichthouder en het ministerie van Economische Zaken herkennen de verschillende getuigen van het ministerie niet. Directeur Energiemarkt De Groot stelt dat het ministerie altijd op een constructieve wijze met SodM is omgegaan. Daarbij wijst De Groot erop dat het ministerie in januari 2014 het advies van de toezichthouder bijna geheel overneemt en dat de inspecteur-generaal een goede toegang had tot de minister. De Groot erkent dat er op verschillende momenten mogelijk discussies zijn geweest, maar dat zulke discussies er ook weleens waren met bijvoorbeeld de NAM.[53] Minister Kamp verklaart een verschil te zien tussen wat De Jong in interviews heeft gezegd en wat hij in gesprekken met hem als minister heeft gezegd. De minister geeft te kennen dat hij De Jong een goede inspecteur-generaal vond en SodM zeer heeft gerespecteerd. Wel is hij destijds van mening geweest dat SodM als organisatie versterkt moest worden. Die opdracht heeft hij ook aan de opvolger van De Jong (Harry van de Meijden) meegegeven, laat Kamp weten.[54]

De tegenstrijdigheid in deze verklaringen over de onderlinge verhoudingen is opvallend en schetst op zijn minst het beeld van een dynamische, spanningsvolle verhouding tussen het ministerie van Economische Zaken en de toezichthouder. Ook in latere jaren keert dit beeld terug. De discrepantie in ervaringen en perspectieven roept vragen op over de positie van de toezichthouder ten opzichte van het departement. In onder meer themahoofdstuk V toezicht wordt nader ingegaan op de rol en de positie van het toezicht in het aardbevingsdossier.

52 Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.
53 Verslag openbaar verhoor van de heer De Groot, 1 september 2022.
54 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 3 oktober 2022.

5.3 Gasgebouw en gaswinning: van recordjaar naar voorzichtige beperking

In reactie op het advies van Staatstoezicht op de Mijnen van januari 2013, om de gaswinning uit Groningen *'zoveel als realistisch en mogelijk is'* te verlagen, is de conclusie van minister Kamp van Economische Zaken dat hij nog over onvoldoende informatie beschikt om daartoe te besluiten. In plaats van een verlaging van de gaswinning, staat het jaar 2013 vooral in het teken van onderzoek. Ondertussen gaat de gaswinning uit het Groningenveld onverminderd door. Deze paragraaf gaat in op de gaswinning in dat jaar, die ondanks het dringende advies van de toezichthouder een recordhoogte bereikt, en de besluitvorming die plaatsvindt nadat eind 2013 de meeste onderzoeksresultaten beschikbaar zijn.

5.3.1 De gaswinning in 2013: een recordjaar

Hoe 2013 een recordjaar voor gaswinning wordt
Het besluit van minister Kamp in januari 2013 om eerst nader onderzoek af te wachten voordat hij overgaat tot een productiebeperking (zoals SodM adviseert), betekent dat de gaswinning in datzelfde jaar conform planning kan worden voortgezet. Het *Business Plan 2013* dat in december 2012 door de raad van commissarissen van GasTerra is vastgesteld, is zodoende leidend in 2013. En zoals in paragraaf 3.3 van hoofdstuk 3 reeds is beschreven, is de doelstelling van GasTerra conform het businessplan om in 2013 zo veel mogelijk Groningengas te verkopen (binnen de grenzen van het tienjarig plafond). Dit businessplan is overigens niet openbaar. De hoeveelheid laagcalorisch gas uit het Groningenveld die GasTerra verwacht af te nemen van de NAM, is op dat moment geraamd op 48,9 miljard kubieke meter.

Die raming is aan de hoge kant, geheel in lijn met de ambitie van GasTerra en het gasgebouw om het tienjarig plafond in 2015 zo dicht mogelijk te naderen. Gedurende 2013 wordt de raming echter meermaals verder naar boven bijgesteld. In januari 2014 blijkt dat de gerealiseerde verkoop van gas uit het Groningenveld uiteindelijk uitkomt op 53,2 miljard kubieke meter. Hiermee is 2013 een 'recordjaar': de gaswinning in 2013 is aanzienlijk hoger dan in eerdere jaren, zoals in tabel 5.4 zichtbaar wordt. De laatste keer dat de gaswinning uit het Groningenveld hoger was dan in 2013, was in 1981 (59,1 miljard kubieke meter). De daadwerkelijke gasproductie zoals geregistreerd door de NAM is overigens nog iets hoger (53,9 miljard kubieke meter).[55] Het verschil van 0,7 miljard kubieke meter tussen de cijfers van de NAM en GasTerra wordt verklaard door het feit dat de NAM een deel van het gas voor eigen gebruik nodig heeft.

Dat de gaswinning juist in 2013 een recordhoogte bereikt, het jaar waarin – na Huizinge – voor het eerst de veiligheid van de gaswinning voor omwonenden echt ter discussie komt te staan, leidt tot grote verontwaardiging en boosheid bij inwoners van Groningen, regionale bestuurders en Kamerleden (zie paragraaf 5.5.5). Deze paragraaf staat stil bij de vraag

55 GasTerra rapporteert over de hoeveelheid verkocht gas uit het Groningensysteem. De NAM rapporteert over de hoeveelheid gewonnen gas uit het Groningenveld. Het gaat hierbij om de volumes die uit het reservoir via de putten naar boven komen (*as they are*). Het daadwerkelijk geleverde volume gas is lager in verband met verliezen of gas voor eigen gebruik door de NAM.

hoe de gaswinning, ondanks de al aanwezige maatschappelijke onrust en aandacht voor veiligheidsrisico's, in 2013 zo hoog kon worden.

Tabel 5.4 Omvang gaswinning van 2006 tot en met 2013 uit Groningenveld (in miljard kubieke meter)[56]

Jaar	Begrote volume GasTerra uit Groningensysteem	Afname volume GasTerra uit Groningensysteem	Winning NAM uit Groningenveld
2006	28,3	35,4	33,2
2007	37,6	33,8	28,9
2008	39,2	42,2	41,2
2009	44,9	37,8	37,7
2010	36,8	50,1	50,9
2011	47,0	44,8	46,8
2012	47,2	47,2	47,8
2013	48,9	53,2	53,9

Bron: Schriftelijke inlichtingen NAM en GasTerra[57]

Strategie van GasTerra: Groningenplafond zo dicht mogelijk naderen
Een eerste verklaring voor de hoge gaswinning in 2013 is gelegen in het commerciële beleid van GasTerra, de geldende afspraken over de hoogte van de gaswinning en het businessplan van GasTerra. Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, wordt in 2005 voor de eerste keer een besluit genomen over de hoogte van het zogenoemde 'Groningenplafond'. De afspraak is dat GasTerra in de periode 2006 tot en met 2015 maximaal 425 miljard kubieke meter gas mag afnemen uit het Groningenveld (gemiddeld 42,5 miljard kubieke meter per jaar). Dit betreft een afnameplafond voor GasTerra, maar is daarmee indirect ook een productieplafond voor de NAM. GasTerra laat namelijk met de 'Groninger Bestel Capaciteit' en 'Maand Bestelbrief Groningen' aan de NAM weten hoeveel gas er respectievelijk in dat jaar of die maand gewonnen mag worden. De vraag van GasTerra naar Groningengas wordt beïnvloed door factoren als de marktvraag, het weer, de productie uit andere velden, de import van gas uit het buitenland en het gebruik van stikstofconversie en gasopslagen.

56 Het onderscheid dat hier wordt gemaakt tussen het Groningenveld en het Groningensysteem heeft te maken met de gasopslagen. Gewonnen gas uit het Groningenveld dat wordt geïnjecteerd in een gasopslag, wordt niet meegerekend onder het Groningenplafond. Gas dat GasTerra vervolgens afneemt uit de gasopslagen echter wel. Daarom werkt GasTerra in de registratie van afgenomen gas met het Groningensysteem. Dat wil dus zeggen: het afgenomen gas uit zowel het Groningenveld, als Groningengas dat wordt afgenomen uit de gasopslagen.

57 NAM. Schriftelijke inlichting met een overzicht van de afgesproken maximaal te winnen volumes aardgas, uitgesplitst naar het Groningenveld en kleine velden, 12 april 2021; GasTerra. Schriftelijke inlichting met een overzicht van de afgesproken maximaal te winnen volumes aardgas, uitgesplitst naar het Groningenveld en kleine velden, 8 april 2021.

Aangezien de minister in 2013 geen besluit neemt om de hoogte van de gaswinning te beperken, blijven de afspraak over het Groningenplafond tussen 2006 en 2015 en het winningsplan uit 2007 leidend. Bij aanvang van 2013 resteert er van de 425 miljard kubieke meter die GasTerra mag afnemen uit het Groningenveld (in de jaren 2006 tot en met 2015) nog 143 miljard kubieke meter. GasTerra mag die hoeveelheid gas dus afnemen, verspreid over drie jaren: 2013, 2014 en 2015.

Zoals te zien is in tabel 5.4, heeft GasTerra in de jaren 2006 tot en met 2010 minder gas uit Groningen afgenomen dan het gemiddelde van 42,5 miljard kubieke meter per jaar. Daarom is vanuit commercieel perspectief in de latere jaren een inhaalslag nodig om het plafond in 2015 zo dicht mogelijk te kunnen naderen. Dat is de reden waarom GasTerra sinds 2011/2012 een actief beleid voert om de vraag naar G-gas (en dus de ook de verkoop van laagcalorisch gas uit Groningen) zo veel mogelijk te vergroten. Zoals in paragraaf 3.3 van hoofdstuk 3 is beschreven, behelst dat onder meer het zo veel mogelijk beperken van verrijking, het toepassen van stikstofconversie en het sluiten van nieuwe contracten voor levering van laagcalorisch gas. Dit leidt er mede toe dat GasTerra in 2013 48,9 miljard kubieke meter aan laagcalorisch gas uit het Groningenveld wil afnemen. Dit niveau is in vergelijking met voorgaande jaren al aan de hoge kant.

Het College van Gedelegeerde Commissarissen van GasTerra constateert in januari 2013 dat het businessplan ongewijzigd kan worden uitgevoerd. Wel beseft men dat voor 2014 mogelijk een andere situatie zal gelden, als de minister eind 2013 een besluit neemt over de productie uit Groningenveld. Tegen het einde van het jaar zal GasTerra dus moeten anticiperen op nieuwe ontwikkelingen. In het college wordt opgemerkt dat wanneer de minister in december 2013 een besluit zal nemen over de gaswinning, naar verwachting al zo'n 90% van het totale volume voor de winter van 2013-2014 is '*gecommitteerd*' (en dus is verkocht).[58]

> *We zijn heel 2013 doorgegaan met maximaliseren. […] We hadden wel een stap kunnen maken, maar dat is niet gebeurd.*
>
> *Openbaar verhoor Anton Broenink, 2 september 2022*

In de Tweede Kamer wordt in februari 2013 een motie aangenomen waarin de minister wordt gevraagd om ervoor te zorgen dat wanneer er na afronding van de onderzoeken tot gasreductie wordt besloten, die reductie direct uitvoerbaar moet zijn.[59] Ook hierop moet GasTerra anticiperen. In de vergadering van het College van Gedelegeerde Commissarissen van GasTerra op 15 februari 2013 wordt aangekondigd dat GasTerra hiernaar zal kijken. Het betreft een breed onderzoek (kijkend naar 2013 en de jaren erna). Op dat moment is er echter nog geen sprake van aanpassing van het commerciële beleid van GasTerra, constateert de voorzitter van het college, Stan Dessens. De CEO van GasTerra, Gertjan Lankhorst, bevestigt dit en geeft aan dat

58 Gasterra. Notulen van de 113e (telefonische) vergadering van het College van Gedelegeerde Commissarissen van GasTerra B.V., 29 januari 2013.

59 Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 3.

GasTerra nog dagelijks gas verkoopt, "*in lijn met de opstelling van de minister waarin de wens om de inkomsten voor de Staat te continueren een rol speelt*". De opties voor eventuele reducties worden in een volgende vergadering besproken, zo wordt gezegd. Het college zegt zich geen zorgen te maken over het kunnen realiseren van een bepaalde reductie van de productie.[60]

Koud voorjaar drijft gasproductie verder omhoog
Gedurende het jaar wordt het verwachte volume meerdere malen naar boven bijgesteld. De verkoopcijfers worden binnen GasTerra bijgehouden in maand- en kwartaalrapportages. Op 23 april 2013 verstuurt CEO Gertjan Lankhorst het eerste kwartaalverslag over 2013 en de maandrapportage van maart 2013 naar het College van Gedelegeerde Commissarissen. De tot dan toe gerealiseerde productie ligt op 19,9 miljard kubieke meter, en de verwachting voor heel 2013 is naar boven bijgesteld van 48,9 miljard kubieke meter naar 50,4 miljard kubieke meter. Als toelichting geeft GasTerra dat de productie eind 2012 lager was dan verwacht. Dit wordt nu gedeeltelijk gecompenseerd door meer gas te winnen in 2013. Dat de jaarverwachting voor 2013 hoger is dan het eerdere doel (48,9 miljard kubieke meter), komt door een hogere gasproductie begin 2013. De oorzaken daarvan zijn: een gemiddeld lagere temperatuur (16% meer graaddagen, zie tekstkader 5.2), een lagere productie uit de kleine velden en een lagere verrijking dan verwacht. Daar staat tegenover dat wel sprake is van een hogere L-gasproductie uit Duitsland en een inzet van G-gasmiddelen van derden die groter is dan verwacht.[61]

Tekstkader 5.2 Graaddagen

Een graaddag is een rekeneenheid om wisselende temperaturen mee te kunnen nemen in berekeningen over het energieverbruik. Het gaat daarbij om het verschil van de gemiddelde dagtemperatuur ten opzichte van de referentietemperatuur. De referentietemperatuur is 18 graden Celsius. Als de gemiddelde temperatuur op een dag 10 graden Celsius is, dan is er sprake van 8 graaddagen.

In juni 2013 blijkt vervolgens opnieuw dat de gaswinning uit het Groningenveld verder zal toenemen. In een interne mailwisseling binnen het ministerie van Economische Zaken schrijft een medewerker dat de prognose van GasTerra inmiddels naar boven is bijgesteld naar 53 miljard kubieke meter. De medewerker schrijft dat hij als reden hiervoor te horen heeft gekregen dat enkele gasopslagen ('*G-gascavernes*') in de koude maanden zijn leeg getrokken en weer aangevuld moeten worden, dat op een locatie in Hilvarenbeek minder verrijking nodig is gebleken en dat Gasunie Transport Services (GTS) op twee plaatsen meer Groningengas in de hoogcalorische gasstroom heeft weggemengd dan verwacht (dat heeft GasTerra niet zelf

60 GasTerra. Notulen van de 114e vergadering van het College van Gedelegeerde Commissarissen van GasTerra B.V., 15 februari 2013.
61 GasTerra. Brief aan het College van Gedelegeerde Commissarissen met maandrapportage Gasterra maart 2013 en Eerste Kwartaalverslag 2013, 23 april 2013.

in de hand).[62] Deze redenen dragen eraan bij dat er meer gas is gewonnen dan verwacht. Uit de maandrapportage van GasTerra over mei 2013 blijkt inderdaad dat de verwachte realisatie over 2013 naar boven is bijgesteld naar 53,1 miljard kubieke meter. Toegelicht wordt dat dit grotendeels komt door een hogere afname in de eerste vijf maanden van 2013, maar ook voor de komende maanden is de verwachting dat de realisatie hoger zal zijn dan begroot.[63]

EZ steunt omhoog bijgestelde productievolumes
Bij GasTerra is men zich ervan bewust dat de hogere verwachte productievolumes mogelijk gevoelig liggen. GasTerra zoekt daarom contact met het ministerie van Economische Zaken. Anton Broenink, COO van GasTerra, verklaart hierover dat GasTerra vanaf januari 2013 regelmatig peilt bij het ministerie: *"Doen wij nog het goede?"* Het ministerie reageert daarop steeds bevestigend. GasTerra kan blijven doen wat is afgesproken, namelijk het maximaliseren van de hoeveelheid te verkopen Groningengas.[64]

> *Er is natuurlijk een hoop gebeurd in het voorjaar van 2013. Het leek wel of elke keer als de minister naar Groningen kwam, er ook weer een stevige aardbeving was. Er waren echt veel aardbevingen van een forse intensiteit, kort na mekaar. De discussie daarover was toen zeer prominent, zeer volop gaande. Dan kun je je toch echt voorstellen dat op het moment dat je nog meer gas gaat produceren dan in het jaar daarvoor, toen we ook nog 50 miljard hadden verkocht… het zat nog in dezelfde orde van grootte, maar het nam nog toe. Je had dat ook anders kunnen doen. Dus die vraag vonden we best logisch.*
>
> *Openbaar verhoor Gertjan Lankhorst, 2 september 2022*

Op 6 mei 2013 vindt een kennismakingsgesprek plaats tussen minister Kamp en de directie van GasTerra. Hoewel zowel directeur-generaal Mark Dierikx als Gertjan Lankhorst, CEO van GasTerra, in het openbaar verhoor aangeven dat zij destijds verwachtten dat in dit gesprek gesproken zou worden over de hoge winning (hoger dan begroot) uit het Groningenveld, komt het onderwerp niet ter sprake. Lankhorst verklaart dat het kennismakingsgesprek na een korte toelichting over de rol en taken van GasTerra en haar aandeelhouders, tot zijn verrassing vooral gaat over de rol en positie van EBN. De hoge winning van Groningengas komt niet ter sprake.[65]

Enkele weken later zoekt GasTerra wel expliciet contact met het ministerie over de bijgestelde prognoses. Het hogere volume van de gaswinning in 2013 wordt op 6 en 7 juni in een mailwisseling besproken tussen de directie van GasTerra (Anton Broenink), de directeur Energiemarkt (Jos de Groot) en een ambtenaar van Economische Zaken. De ambtenaar van

62 Ministerie van EZ. Mailbericht, 6 juni 2012, 10.26. Onderwerp: Groningen planning 2013
63 GasTerra. Brief aan het College van Gedelegeerde Commissarissen met Maandrapportage mei 2013, 18 juni 2013.
64 Verslag openbaar verhoor van de heer Broenink, 2 september 2022.
65 Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022; verslag openbaar verhoor van de heer Lankhorst, 2 september 2022.

het ministerie schrijft, na overleg met De Groot, in een mail aan GasTerra dat de lijn van het ministerie is: "*gewoon doorgaan met de productie. Dit toont alleen maar dat NL Groningen hard nodig heeft. Qua communicatie en transparantie is dan het beste dat NAM dit zo vroeg mogelijk meldt en niet pas in het najaar. Vanuit EZ zullen we denk ik voor de woordvoering wel een goed verhaal moeten hebben dat sneller en meer produceren het risico op bevingen niet verhoogt, zoals SodM in zijn rapport aangeeft. Qua Groningenplafond blijft de lijn strikt, dus geen kuub meer dan plafond toestaat. Betekent voor de komende jaren dus wel dat het te produceren volume lager dient te worden*." De Groot mailt hier '*ter nuancering*' nog achteraan dat het kale feit dat er meer is geproduceerd door lagere temperaturen "*is zoals het is. Daar moet wel helder over gecommuniceerd worden. Hoe dit verder past in de uitvoering van het businessplan is mede ter beoordeling aan het CvG. Het enige wat ik zou zeggen is dat die kouperiode op zichzelf geen reden zou zijn om de kraan nu wat dicht te draaien. Maar hoe NAM qua productie anticipeert op het bevingendossier laat ik graag aan NAM en de maatschap.*"[66]

De vraag van GasTerra ("*Doen wij nog het goede?*") aan het ministerie van Economische Zaken wordt binnen het ministerie opgepakt door een lid van het managementteam, directeur Energiemarkt Jos de Groot en directeur-generaal Mark Dierikx. Dierikx en De Groot verklaren in het openbaar verhoor dat zij in mei 2013 mondeling met de minister over de hogere winning hebben gesproken, waarna de minister beide ambtenaren om advies vraagt. Dierikx verklaart dat hij heeft aangegeven dat in februari 2013 aan de Kamer is gemeld dat er onvoldoende feiten en kennis beschikbaar zijn om te besluiten tot een productievermindering. Medio 2013 zijn de vele onderzoeken zijn nog volop gaande. Volgens de ambtenaren adviseren zij hun minister dat het niet consistent is om alsnog een productiebeperking in te stellen, een standpunt dat minister Kamp deelt, aldus Dierikx.[67] De Groot voegt hieraan toe dat de minister '*not amused*' was over het bericht over de hogere gasproductie, maar bevestigt dat het niet heeft geleid tot acties; *"het kwaad was al geschied"*.[68] Minister Kamp kan zich dit niet herinneren dat hij in mei 2013 met zijn ambtenaren gesproken heeft over de hogere gaswinning: *"Ik denk dat ik daarop af moet gaan, omdat De Groot dat zegt, en die verzint dat niet" […] Dus ik denk dat ik inderdaad de eerste week van juni geïnformeerd ben dat er meer gewonnen zou worden"*. Minister Kamp beaamt dat er geen beperking is opgelegd: "*Ik heb twee keer niet een opdracht gegeven. De eerste keer was toen ik in januari 2013 het besluit nam om die onderzoeken in te stellen. Toen heb ik niet gelijktijdig besloten om te zeggen: je mag niet meer winnen dan het jaar daarvoor. Dat heb ik niet gedaan. Wat ik ook niet gedaan heb, is zeggen dat er minder gewonnen moest gaan worden toen in juni bekend werd dat er meer gewonnen werd.*"[69]

In tegenstelling tot de kanttekening die medewerkers van Economische Zaken in december 2012 plaatsten bij het businessplan van GasTerra voor 2013 (en waarbij in elk geval binnen het ministerie de wens werd uitgesproken om in geval van een koude winter in de zomer minder gas te verkopen, zie paragraaf 4.3.4 van hoofdstuk 4), geeft het ministerie van Economische Zaken in juni 2013 een expliciet signaal aan GasTerra om verder te gaan met het actuele verkoopbeleid en door te gaan met de reeds ingezette lijn.

66 Ministerie van EZ. Mailwisseling, 7 juni 2013, 7.58. Onderwerp: Gr productie.
67 Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022.
68 Verslag openbaar verhoor van de heer De Groot, 1 september 2022.
69 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 9 september 2022.

> *Na deze reactie vanuit het ministerie voelden wij ons gesteund in de gedachte om door te gaan met de uitvoering van het businessplan zoals we dat aan het doen waren.*
>
> *Openbaar verhoor Gertjan Lankhorst, 2 september 2022*

Dat de prognoses over 2013 zijn aangepast, is ook in het voorjaar terug te zien in de eerste suppletoire begroting van het ministerie van Economische Zaken.[70] Bij de behandeling hiervan vragen Kamerleden wat de reden is dat er in deze begroting een hogere vraag naar aardgas wordt verwacht. In de beantwoording van deze Kamervragen geven de minister en staatssecretaris op 24 juni 2013 aan dat in januari en februari 2013 als gevolg van het koude weer meer aardgas is gewonnen dan geraamd en dat de gasopslagen vrijwel leeg geproduceerd zijn. In de volgende maanden moeten de opslagen weer gevuld worden, ten behoeve van de winter van 2013-2014.[71]

Hoge gasproductie komt aan bod in het gasgebouw
Ook binnen de beide colleges van het gasgebouw komt de hogere productie eind juni 2013 aan de orde. Binnen het College van Beheer Maatschap is het NAM-directeur Van de Leemput die wijst op de hogere prognose. Hij wijst erop dat als er daadwerkelijk 53 miljard kubieke meter wordt gewonnen, dit het hoogste niveau zou zijn sinds 1981. Uit de notulen: *"Deze ontwikkeling toont aan dat het Groningse gas een noodzakelijke voorziening is bij koud weer."* In reactie op deze opmerking bevestigt het collegelid Stan Dessens dat het Groningse gas inderdaad een belangrijke voorziening is. Wel vraagt hij zich af of het verkopen van zo veel mogelijk G-gas het adagium van GasTerra zou moeten blijven in de rest van het jaar, *"gegeven de 'plus' die inmiddels is bereikt ten opzichte van het Business Plan als gevolg van het effect van lage temperaturen. In beleidsmatige zin zou dit namelijk te zijner tijd, als zou worden besloten om de Groningenproductie te reduceren, vragen kunnen oproepen".*[72]

Een vergelijkbare kanttekening wordt een dag later geplaatst in het College van Gedelegeerde Commissarissen van GasTerra. Ook in dit overleg wordt gesproken over de hogere verwachting ten aanzien van de afname uit Groningen. Gezien de doelstellingen is een hogere afname positief, maar GasTerra geeft aan zich af te vragen "*of het ministerie hier eveneens positief over is, gelet op het aardbevingsdossier. Contact met het ministerie wees uit dat men dit niet als probleem ziet en dat de hoge productie het belang van G-gas voor Nederland onderstreept*". Net als in de vergadering van het College van Beheer Maatschap, is het Stan Dessens die zich afvraagt of GasTerra het beleid zou moeten voortzetten in de rest van 2013 om "*het potentieel voor G-gas verkopen maximaal te benutten. Een extra hoge productie in 2013 zou wellicht naderhand vragen kunnen oproepen als voor 2014 een beperking van de productie zou worden opgelegd*." Jan Dirk Bokhoven, net als Dessens collegelid namens EBN, vult daarop aan dat er formeel weliswaar geen beperkingen zijn, maar dat "*een dermate hoge productie*

70 Een suppletoire begroting is een voorstel om de lopende begroting te wijzigen.
71 Ministerie van EZ. Nota aan de staatssecretaris inzake antwoorden op Kamervragen over de eerste suppletoire EZ-begroting 2013, 20 juni 2013.
72 College Beheer Maatschap. Notulen van de 521e vergadering van het College van Beheer Maatschap, op 27 juni 2013.

in 2013 gevoelsmatig vreemd zou kunnen overkomen in het geval voor het jaar erna een productiebeperking wordt ingesteld". Dessens merkt op dat bij dit afnameniveau en zonder verdere maatregelen het afnameplafond zal worden overschreden. Hoe de andere aanwezigen hierop reageren, blijkt niet uit de notulen. Joost van Roost (Exxon) merkt op dat dit onderwerp verder aan de orde zal komen bij het opstellen van het *Business Plan 2014*.[73]

Bij beide vergaderingen is de regeringsvertegenwoordiger, Mark Dierikx, afwezig. Het standpunt van Economische Zaken, zoals in de mailwisseling eerder in juni is besproken tussen het ministerie en GasTerra, is niet verder besproken en het beleid – zo veel mogelijk Groningengas verkopen binnen het plafond – wordt ongewijzigd voortgezet. NAM-directeur Van de Leemput noemt dit gegeven in zijn openbaar verhoor, terugkijkend, "*op z'n minst onhandig, zo niet erger*". De hoge gaswinning in 2013 heeft het draagvlak flink aangetast. De NAM-directeur verklaart in 2013 enkele keren *'zijn vinger te hebben opgestoken'* om de vraag te stellen of de hoge gaswinning wel echt gewenst is, maar stelt dat het niet de NAM is die bepaalt hoeveel gas er geproduceerd wordt.[74] Ook Stan Dessens verklaart in zijn verhoor dat hij destijds verrast was over de hogere winning en noemt het, eufemistisch bedoeld, '*wel een dingetje*'. Hij en zijn medecollegelid namens EBN, Jan Dirk Bokhoven, stellen er vragen over, maar krijgen vervolgens te horen dat het ministerie heeft laten weten dit geen probleem te vinden. Dessens verklaart: "*Met die mededeling waren wij niet gerustgesteld, maar de verantwoordelijkheid voor het productieplafond ligt nadrukkelijk bij de minister. [...] Toen hebben wij gezegd, dan kunnen wij niet anders dan constateren dat het zo is.*"[75]

Enkele maanden later, op 27 september 2013, komt de hoge gaswinning opnieuw aan de orde in het College van Gedelegeerde Commissarissen. De prognose is dan inmiddels opnieuw naar boven bijgesteld, naar 53,6 miljard kubieke meter. Regeringsvertegenwoordiger Dierikx, die nu wel aanwezig is, merkt op dat dit hoge niveau niet alleen het gevolg is van een koude winter. De directie van GasTerra geeft hierop aan dat het grootste gedeelte temperatuurgerelateerd is, maar dat ook een minimalisering van de verrijking leidt tot extra levering van Groningengas. Ook speelt mee dat in overleg met Gasunie Transport Services zelfs enige toevoeging van Groningengas aan de hoogcalorische gasstromen is gerealiseerd (dit wordt ook wel 'verarming' genoemd) en dat een energiemaatschappij (afnemer) hogere afnames heeft.[76]

Het eindresultaat: 53,2 miljard kubieke meter aan Groningengas verkocht
Uit de vierde kwartaalrapportage over 2013 van GasTerra (van 21 januari 2014) blijkt dat in 2013 in totaal 53,2 miljard kubieke meter aan Groningengas is verkocht (zie tekstkader 5.3). De gerealiseerde afname uit het Groningenveld is met 53,2 miljard kubieke meter 4,3 miljard hoger dan begroot (48,9 miljard kubieke meter). Daarmee is de doelstelling van GasTerra ruimschoots behaald: in 2013 voldoen aan de gehele potentiële vraag naar Groningengas en daarmee het Groningenplafond zo dicht mogelijk naderen. De realisatie overtreft de begroting immers.[77] Ook de afname van gas uit kleine velden is met 26,3 miljard kubieke meter hoger dan begroot

73 GasTerra. Notulen van de 118e vergadering van het College van Gedelegeerde Commissarissen van GasTerra B.V. op 28 juni 2013.
74 Verslag openbaar verhoor van de heer Van de Leemput, 31 augustus 2022.
75 Verslag openbaar verhoor van de heer Dessens, 31 augustus 2022.
76 GasTerra. Notulen van de 120e vergadering van het College van Gedelegeerde Commissarissen van GasTerra B.V., op 27 september 2013.
77 GasTerra. Brief aan het College van Gedelegeerde Commissarissen met Maandrapportage december 2013/Vierde Kwartaalverslag 2013, 21 januari 2014.

(25,5 miljard kubieke meter). In het jaarverslag van GasTerra staat dat de organisatie dit jaar met een omzet van 24,3 miljard euro de hoogste omzet uit de geschiedenis van GasTerra/Gasunie behaalt.[78]

Tekstkader 5.3 Verklaring verschil totaalcijfers over 2013 in jaarverslag en kwartaalrapportage

In het jaarverslag van GasTerra (van 13 februari 2014) wordt gesproken van 53,4 miljard kubieke meter afname uit het Groningenveld, in plaats van de 53,2 miljard kubieke meter die in de vierde kwartaalrapportage over 2013 staat. Hierin is een correctie over voorgaande jaren (van 0,2 miljard kubieke meter) meegenomen. Van de 53,2 miljard kubieke meter die is afgenomen uit het veld, is ongeveer 51,6 miljard rechtstreeks als laagcalorisch gas aan het Groningenveld onttrokken (dit is inclusief het laagcalorisch gas dat is benut voor verrijking). Daarnaast heeft Gasunie Transport Services de afzetmogelijkheid naar Groningengas vergroot door het toepassen van verarming, ook wel 'omgekeerde stikstofconversie' genoemd, waarbij Groningengas in de hoogcalorische gasstroom wordt weggemengd. De omvang hiervan was 1,6 miljard kubieke meter (51,6 + 1,6 = 53,2).[79]

Het hoge afnamecijfer over 2013 wordt in de vierde kwartaalrapportage van GasTerra in de eerste plaats verklaard door de hogere vraag naar laagcalorisch gas als gevolg van een koude winter. Het jaar 2013 kende 221 graaddagen meer dan berekend, wat geleid heeft tot een hogere vraag van ongeveer 2,2 miljard kubieke meter.[80]

Daarnaast benoemt GasTerra in de kwartaalrapportage enkele factoren aan de aanbodkant die hebben bijgedragen aan een andere (hogere) afname van Groningengas dan begroot. Deze verklaringen staan in tabel 5.5. De tabel laat zien dat modelberekeningen uitwijzen dat aan de aanbodkant circa 5 miljard kubieke meter meer Groningengas door GasTerra werd verkocht (of afgenomen uit het Groningenveld) dan begroot. De feitelijk gerealiseerde afname is echter 4,3 miljard kubieke meter meer dan begroot. Dit verschil van 0,7 kan volgens GasTerra ontstaan zijn doordat de eerste drie verklaringen in deze tabel schattingen betreffen (op basis van modellen). Kortom: de rekensom is nog niet helemaal rond, maar geeft op hoofdlijnen inzicht in de vraag waar de verschillen tussen begroting en realisatie vandaan komen.

78 GasTerra (februari 2014).
79 GasTerra (februari 2014).
80 GasTerra. Brief aan het College van Gedelegeerde Commissarissen met Maandrapportage december 2013/Vierde Kwartaalverslag 2013, 21 januari 2014.

Tabel 5.5 Verklaringen voor de hogere afname van Groningengas ten opzichte van het businessplan 2013	
Lager dan geplande vraag naar laagcalorisch gas op de GTS-exitpunten (binnen- en buitenland)	-0,3 miljard kubieke meter (schatting)
Lagere afname van gas uit kleine velden met G-gas (en dus méér afname uit het Groningenveld)	+0,7 miljard kubieke meter (schatting)
Lagere verrijking van G-gas *(in 2012 werd nog 13% verrijking toegepast, in 2013 is dat teruggebracht naar 10%)*	+2,7 miljard kubieke meter (schatting)
Verarming van H-gas met G-gas *(50% meer toegepast dan in 2012)*	+1,6 miljard kubieke meter
Netto productie Grijpskerk (H-gas berging)	+0,5 miljard kubieke meter
Hogere bijdrage correctieposten	-0,2 miljard kubieke meter
Totaal wijzing afname Groningengas in vergelijking met de begrote afname in het businessplan	**+5,0 miljard kubieke meter**

Bron: GasTerra, 21 januari 2014[81]

Iedereen is bezig om het productiedoel te halen, niet om gaswinning te beperken
Er is enerzijds sprake van een toegenomen vraag naar laagcalorisch gas als gevolg van een koude winter (circa 2,2 miljard). Anderzijds zijn er aan de aanbodzijde enkele ontwikkelingen geweest die ook geleid hebben tot een hogere verkoop van Groningengas. De meest significante daarvan zijn het verminderde aanbod van laagcalorisch gas uit kleine velden, het minder toepassen van verrijken en juist het meer toepassen van verarming. Deze laatste twee verklaringen ('optimalisatiestrategie'), minder verrijken en meer verarmen, hebben op geen enkele manier te maken met de leveringszekerheid of de vraag van afnemers naar gas, maar betreffen actieve handelingen die gedaan worden om de Wobbewaarde (zie tekstkader 1.14 in hoofdstuk 1) van het gas iets te verhogen (verrijken) dan wel te verlagen (verarmen). Door extra laagcalorisch gas 'weg te mengen' in de hoogcalorische gasstroom, kan de verbrandingswaarde van dat gas iets worden verlaagd, zonder dat dit problemen geeft voor de afnemer van het gas. Het minder toepassen van verrijking en juist meer toepassen van verarming zijn daarmee relatief eenvoudige manieren om, zonder enig effect op de vraag naar gas, extra laagcalorisch gas te kunnen verkopen.

Kortom: er zijn verschillende factoren die samen de hogere verkopen van GasTerra en hiermee de winning van Groningengas in 2013 verklaren. Hoewel de discussie zich veelal richt op de vraag waarom de winning hoger was dan initieel begroot, is minstens zo relevant dat ook de begrote winning al van een zeer hoog niveau was. Hoewel nog steeds binnen de geldende afspraken (het Groningenplafond), was de expliciete strategie van GasTerra vanaf eind 2011 al om zo veel mogelijk Groningengas als toegestaan onder de plafondafspraak te verkopen.

81 GasTerra. Maandrapportage december 2013 / Vierde Kwartaalverslag 2013, 21 januari 2014, p. 13.

En om dat te kunnen realiseren, was het vergroten van de vraag naar laagcalorisch gas (door in te grijpen in zowel de aanbod- als de vraagkant) een expliciete doelstelling. Het doel – het Groningenplafond zo dicht mogelijk naderen – is het hele jaar overeind gebleven, ondanks de bevingen die voortduren en de onrust die in Groningen toeneemt (zie paragraaf 5.5).

Minister Kamp geeft uitleg over recordhoeveelheid gaswinning
Het bericht dat in 2013 een recordhoeveelheid aan gas uit Groningen is gewonnen, leidt begin 2014 tot verontwaardigde reacties in Groningen (zie paragraaf 5.5.5). De burgemeester van Loppersum, Albert Rodenboog, noemt het een *'drama'* en betitelt het jaar 2013 voor Groningen als een waar *'rampjaar'*.[82] Susan Top, secretaris van het Groninger Gasberaad, noemt het nog altijd *'een open wond'*.[83]

Ook Tweede Kamerleden reageren ontzet. De verontwaardiging richt zich vooral op de hoogte van de gaswinning in algemene zin. Het businessplan van GasTerra is immers niet openbaar en het is dan ook niet breed bekend dat bij aanvang van 2013 de begrote productie uit Groningen al bijna 49 miljard kubieke meter bedraagt. Daarnaast is de Tweede Kamer niet geïnformeerd over de verkoopstrategie van GasTerra, die gericht is op het maximaal beleveren van de potentiële vraag naar Groningengas. Het Kamerlid Dik-Faber (ChristenUnie) vraagt de minister van Economische Zaken in januari 2014 om tekst en uitleg. Minister Kamp beantwoordt de Kamervragen op 21 januari 2014 met een uitgebreide toelichting over het Groningenplafond en constateert dat sinds de instelling van het plafond, met inbegrip van de productie uit 2013, 334 miljard kubieke meter uit het Groningenveld is onttrokken (gemiddeld 41,8 miljard per jaar). Daarmee blijft men dus binnen het geldende plafond van 425 miljard tot en met 2015.[84]

In het debat met de Tweede Kamer op 5 februari 2014 geeft de minister twee nadere verklaringen voor het feit dat er in 2013 meer is geproduceerd dan aanvankelijk was geraamd: "*De eerste is dat de winning van de kleine velden in dat jaar een half miljard lager was dan verwacht. De tweede reden is dat de winning 3 miljard hoger lag als gevolg van de zeer koude winter en het koude voorjaar. Dat samen heeft ongeveer geleid tot de uitkomst"*.[85] Deze informatie is volledig in lijn met de informatie die minister Kamp een paar weken eerder schriftelijk van zijn ambtenaren ontvangt.[86]

Een jaar later, op 15 januari 2015, beantwoordt minister Kamp nieuwe Kamervragen over de hoge productie in 2013, waarbij hij zijn eerdere antwoord herhaalt. Hij stelt voortdurend op de hoogte te zijn geweest van de omvang van de productie uit het Groningenveld. Dat de productie hoger is uitgepakt dan voorgenomen in het *Businessplan 2013* van GasTerra, komt volgens de minister door de zeer koude winter en het koude voorjaar en door een lagere productie uit de kleine velden (door een combinatie van onderhoud/technische problemen).[87]

82 Verslag openbaar verhoor van de heer Rodenboog, 29 augustus 2022.
83 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Top, 27 juni 2022.
84 Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 990.
85 Handelingen 2013/14, nr. 50, item 7.
86 Ministerie van EZ. Notitie aan minister Kamp inzake redeneerlijn winning Groningengas in 2013, 8 januari 2014.
87 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 92.

Dit antwoord vertelt echter niet het hele verhaal. In zijn beantwoording besteedt de minister geen aandacht aan het feit dat het al enkele jaren een bewuste strategie van GasTerra is om de vraag naar laagcalorisch gas zo veel mogelijk vanuit het Groningenveld te beleveren, met als doel het Groningenplafond in 2015 zo dicht mogelijk te kunnen naderen. Deze strategie is in 2013 voortgezet. Bovendien is niet de gehele overschrijding van de geraamde productie te wijten aan de lage temperaturen of de verminderde productie van laagcalorisch gas uit kleine velden. Zoals uit het jaarverslag en de kwartaalrapportages van GasTerra en ook de notulen van vergaderingen blijkt, speelt ook mee dat minder verrijking en meer verarming is toegepast.

Minister Kamp blijkt niet op de hoogte van optimalisatiestrategie GasTerra
Nog lang na 2013 blijft de hoogte van de gaswinning in dat jaar een terugkerend onderwerp. Ook na een rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid uit 2015 (die dit onderwerp zelf niet behandelt), keren vragen hierover terug. Om deze kwestie "*voor eens en voor altijd helder te hebben*" vraagt de secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken, Maarten Camps, aan zijn ambtenaren om een uitgebreid feitenrelaas met daarin alle feitelijke informatie. Het resulteert in een document van 25 pagina's waarin wordt ingegaan op het businessplan van GasTerra, het weer in 2013 en de gevolgen die dat heeft gehad voor volume van de gaswinning, de strategie van GasTerra in relatie tot de Gaswet, een chronologisch overzicht van alle relevante passages uit verslagen van het College van Gedelegeerde Commissarissen van GasTerra, de raad van commissarissen en het College van Beheer Maatschap over de productie van 2013, en tot slot alle communicatie naar de Tweede Kamer.[88]

Dit document bevestigt, gebruikmakend van cijfers en grafieken van het KNMI, dat 2013 een relatief koud jaar is. Het jaar 2013 kent in totaal 3.061 graaddagen, terwijl 2.840 normaal is (+221). Met name de maanden maart, april, mei en juni zijn kouder dan gebruikelijk, waardoor de gasproductie in die maanden ook substantieel hoger is dan gebruikelijk. De gasvraag is in deze maanden zo'n 4 tot 5 miljard kubieke meter hoger dan normaal.

Samengevat wordt in dit document de hogere (dan begrote) afname in 2013 als volgt verklaard:
- 2,5 miljard kubieke meter vanwege lage temperaturen;
- 0,7 miljard kubieke meter als gevolg van een lagere afname van L-gas uit kleine velden en het via het H-gasnetwerk afvoeren van een deel van deze productie;
- 0,8 miljard kubieke meter als gevolg van het zo veel mogelijk benutten van de mogelijkheden om G-gas te verkopen, namelijk door zo min mogelijk te verrijken en gebruik te maken van omgekeerde stikfstofconversie (verarming).[89]

De verklaringen die uit deze analyse naar voren komt, zijn dus niet helemaal in lijn met de informatie die minister Kamp in januari 2014 met de Tweede Kamer deelt. Dat concludeert Kamp ook zelf in zijn openbaar verhoor. In 2015 komt hij, op basis van deze reconstructie, tot de conclusie dat behalve het gegeven van een koud jaar, het vullen van bergingen en minder productie van kleine velden, er nóg een reden is waarom de productie uit Groningen hoger is uitgevallen: optimalisatie, door het laagcalorische gas uit Groningen weg te mengen in het hoogcalorische gas. Die informatie is op dat moment nieuw voor de minister. Minister

88 Ministerie van EZ. Redeneerlijn gaswinning Groningen 2013. februari 2015.
89 Ministerie van EZ. Redeneerlijn gaswinning Groningen 2013, februari 2015.

Kamp is er blijkbaar niet van op de hoogte dat deze strategie al enkele jaren door GasTerra wordt gevolgd – met expliciete instemming van het ministerie. In zijn openbaar verhoor stelt Kamp: *"Dat is gewoon gedaan om extra te kunnen verkopen. Daar had ik een rotgevoel over, dat de informatie die ik ook aan de Kamer had verteld [...] achteraf anders bleek te zijn en dat er bovendien gewoon bewust extra gas verkocht was in een situatie waarin het heel ongewenst was dat we extra gingen winnen".* Kamp spreekt hierover zijn verbazing uit en noemt het verontrustend dat dit kon gebeuren in GasTerra, een organisatie die wordt geleid door een College van Gedelegeerde Commissarissen waarin drie van de vijf leden zitting hebben namens de overheid (twee van EBN en één van het ministerie). Hij vermoedt dat deze drie collegeleden niet op de hoogte zijn geweest van de praktijk om maximaal laagcalorisch gas te verkopen: *"Ik denk zelf van niet, want het zijn geen mensen die zulke stomme dingen doen, maar kennelijk is het er toch doorheen gelopen".*[90]

> *We hadden een planning van 49 miljard. GasTerra komt daar boven. En dan ga je ook nog extra gas verkopen terwijl dat niet nodig is? Daar had ik een rotgevoel over, en dat heb ik nog steeds.*
>
> *Openbaar verhoor Henk Kamp, 3 oktober 2022*

Uit de verhoren wordt duidelijk dat minister Kamp niet op de hoogte is geweest van de verkoopstrategie van GasTerra. Hij zegt ook niet te kunnen begrijpen waarom GasTerra extra Groningengas heeft gewonnen om vervolgens weg te mengen in hoogcalorisch gas. *"En dat ze zeggen: de minister vond het goed dat we dit allemaal deden. Dat lijkt me onwaarschijnlijk. [...] Het is in ieder geval niet door mij geaccordeerd dat er extra Groningengas gewonnen zou worden om dat weg te mengen in hoogcalorisch gas. Ik vind dat ook niet verdedigbaar. Bovendien denk ik dat als je een planning hebt van 49, er meer wordt gewonnen en er ruimte is om minder te gaan winnen, dan had je dat moeten doen."*[91]

In 2015 komt er dus voor de minister en de secretaris-generaal een nieuwe verklaring voor de hoge gaswinning uit het Groningenveld in 2013. Deze informatie is overigens al langer aanwezig op het ministerie, omdat ambtenaren van de directie energie aanwezig zijn bij de AvA en het CvG, waar de optimalisatiestrategie van GasTerra uitvoerig wordt besproken. Ondanks dat de verklaring van de hoge winning in 2013 opnieuw op paper wordt gezet in 2015 en het nieuwe feiten bevat voor de minister, wordt deze uitleg niet gedeeld met de Tweede Kamer. Kamp weet niet waarom dit destijds niet gedeeld is.

Was tussentijds bijsturen mogelijk geweest?
De vraag die overblijft, is of er mogelijkheden waren om in 2013 bij te sturen. Ook bij het opstellen van het document met het feitenrelaas in 2015 komt die vraag ambtelijk aan de orde. In een interne mailwisseling schrijft een ambtenaar in antwoord op de vraag van de directeur-generaal of er gedurende het jaar nog iets gedaan had kunnen worden: "*Terugdraaien wat is*

90 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 9 september 2022.
91 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 3 oktober 2022.

geproduceerd, dat kan niet. Wat in juni/juli 2013 wel had gekund, is besluiten tot het sterk verminderen van de productie in de toen nog resterende maanden van 2013 (en dus kwaliteitsconversie vol aan te zetten) om zo alsnog op het niveau van het business plan of daaronder uit te komen.”[92] Kanttekening daarbij is wel dat Economische Zaken dit dan in het College van Gedelegeerde Commissarissen moet inbrengen, en dat de collegeleden van Shell en ExxonMobil hiermee moeten instemmen. Een lid van het managementteam van Economische Zaken concludeert dat het verzoek in elk geval voorgelegd had kunnen worden, maar dat dit niet is gebeurd. Hetzelfde lid merkt in de interne mailwisseling ook op dat in de Kamerstukken en Handelingen niet wordt gesproken over de bijdrage van optimalisatie (verrijken/verarmen) aan de hoge winning van 2013, maar dat er enkel over de temperatuur en de kleine velden is gesproken.[93]

Behalve dat wordt geconstateerd dat de Tweede Kamer destijds onvolledig is geïnformeerd, blijkt uit deze ambtelijke mailwisseling ook dat het ministerie medio 2013 in elk geval de mogelijkheid heeft om de gasgebouwpartners te laten weten graag te zien dat GasTerra probeert om de productie in 2013 niet verder te laten oplopen.

Dat die mogelijkheid er wel degelijk is, wordt in het openbaar verhoor bevestigd door GasTerra COO Anton Broenink. Hij verklaart dat, wanneer het ministerie of de aandeelhouders daar medio 2013 toe zouden hebben besloten, de verkoop van Groningengas dusdanig getemperd had kunnen worden dat de totale productie over 2013 zo’n 8 miljard kubieke meter lager was geweest. *“Dat wat eenmaal geproduceerd en verbruikt is, krijg je niet meer terug, maar je kunt wel proberen te minimaliseren in de tweede helft van het jaar en dan kom je uit op 45 miljard. Dat zou mijn inschatting zijn geweest.”*[94]

Minister Kamp verklaart niet geweten te hebben van deze mogelijkheid, en betwijfelt of hij destijds had kúnnen bijsturen, niet wetende wat de consequentie daarvan zou kunnen zijn. Terugkijkend constateert Kamp dat dit een van de dingen is die hij achteraf graag anders had willen doen.

> *Achteraf had ik graag gewild dat ik toen had gezegd: je moet in de loop van dat jaar maar minder gaan winnen.*
>
> *Openbaar verhoor Henk Kamp, 3 oktober 2022*

Feitelijk gezien zijn er dus wel degelijk mogelijkheden om bij te sturen. Niet alleen is in juni 2013 al bekend dat er genoeg capaciteit is om laagcalorisch gas (pseudo-G-gas) te produceren door verrijking en stikstofconversie. Ook aanpassingen in het beleid voor verrijken en verarmen zouden de gaswinning in 2013 nog flink hebben kunnen beperken. Omdat er echter geen signaal komt vanuit het ministerie om een andere strategie te kiezen, wordt net als in januari 2013 de ingezette strategie medio 2013 ongewijzigd voortgezet.

92 Ministerie van EZ. Mailbericht, 20 februari 2015, 15.56. Onderwerp: RE: Groningenproductie 2013.
93 Ministerie van EZ. Mailwisseling, 20-23 februari 2015, Onderwerp: RE: Groningenproductie 2013.
94 Verslag openbaar verhoor van de heer Broenink, 2 september 2022.

Spelen financiële overwegingen bij hoge gaswinning een rol?
De hoge gaswinning in 2013, juist in een periode waarin de veiligheid en risico's van gaswinning voor het eerst breed ter discussie staan, maar het kabinet ook te maken heeft met financieel moeilijke tijden, roept de vraag op in hoeverre financiële overwegingen mogelijk een rol gespeeld hebben. Het ministerie van Financiën lijkt niet betrokken te zijn geweest bij de gesprekken over het niveau van de gaswinning tussen het ministerie van Economische Zaken en GasTerra of de andere aandeelhouders.

Minister van Financiën Jeroen Dijsselbloem verklaart niet bekend te zijn geweest met de strategie van GasTerra. Ook zegt Dijsselbloem dat hij in januari 2013 niet heeft voorzien dat de gaswinning in 2013 nog verder zou oplopen. Zijn ministerie wordt uiteraard wel geïnformeerd over een eventuele wijziging in de (meer)jarige gasbatenraming. Dijsselbloem stelt dat het hem pas bij de Najaarsnota duidelijk wordt dat de hogere gasbaten mede het gevolg zijn van de hogere volumes die zijn verkocht.[95] Dijsselbloem zegt dat hij daarover meermaals zijn verbazing heeft geuit tegenover minister Kamp en verklaart destijds in de veronderstelling te hebben verkeerd dat er in 2013 sprake zou zijn van een soort '*standstill*', dus dat de gaswinning op eenzelfde niveau als in 2012 zou blijven, in afwachting van een besluit over de productie. Dijsselbloem geeft aan niet te kunnen verklaren hoe de gaswinning toch heeft kunnen oplopen, maar constateert dat de destijds gegeven argumenten (een koude winter) hem niet hebben overtuigd.[96]

> *Mij werd in ieder geval bij de Najaarsnota duidelijk dat er echt bewust – ik hoop dat u gaat blootleggen door wie dan – voor is gekozen om extra gas te gaan winnen. De argumenten die er later bij werden gehaald waarom dat gebeurd is, hebben mij nooit overtuigd.*
>
> *Openbaar verhoor Jeroen Dijsselbloem, 9 september 2022*

Budgettaire overwegingen lijken in de loop van 2013 vanuit het perspectief van de Staat geen expliciet argument te zijn geweest om de gaswinning bewust te verhogen. Desalniettemin zijn het wel economisch moeilijke tijden voor het kabinet. De minister van Financiën voert in 2013 gesprekken met de Europese Commissie over het EMU-saldo, dat het verschil van inkomsten en uitgaven van de overheid aangeeft. Op dat moment dreigt Nederland nog eens extra bezuinigingen te moeten doorvoeren om aan de Europese begrotingsnormen te voldoen. In de zomer van 2013 weet de minister van Financiën echter tot afspraken te komen met Brussel en krijgt Nederland een jaar extra de tijd om aan de begrotingsregels te voldoen. Een aanvullende bezuiniging is daarmee voorlopig van de baan.

95 De Najaarsnota geeft inzicht in de uitvoering van de lopende rijksbegroting. De minister van Financiën geeft in de Najaarsnota aan welke mee- en tegenvallers er zijn geweest of die te verwachten zijn. Daarnaast doet de minister eventueel voorstellen om de begroting te wijzigen.
96 Verslag openbaar verhoor van de heer Dijsselbloem, 9 september 2022.

Strategie GasTerra succesvol uitgevoerd
Uit de vorige alinea's blijkt dat niemand, de aandeelhouders noch andere belanghebbenden, expliciet de opdracht heeft gegeven om in 2013 meer te produceren dan begroot. Wel laat het ministerie van Economische Zaken expliciet weten aan GasTerra dat het bedrijf kan doorgaan met wat is afgesproken. In die zin is er wel een keuze gemaakt. Het beleveren van de maximale potentiële vraag naar Groningengas is op dat moment al lange tijd de strategie van GasTerra. Het bedrijf heeft er alles aan gedaan om die vraag zo veel mogelijk te vergroten. Wat GasTerra aan gas kan verkopen, wordt begrensd door de vraag naar laagcalorisch gas: meer dan de vraag kan het bedrijf niet verkopen. Een opdracht van hogerhand om meer te verkopen, zou in die zin niets veranderen aan de strategie van GasTerra en ook niets opleveren, omdat GasTerra per definitie aan de limiet opereert van wat verkoopbaar is.

> *Dat betekende dus dat de businessplannen van 2012 en verder in eerste instantie er allemaal van uit zijn gegaan dat we het Groningengas zouden maximaliseren. Dat was voor 2012 en ook voor 2013 de basis van het businessplan en de basis van de strategie van GasTerra.*
>
> *Openbaar verhoor Anton Broenink, 2 september 2013*

> *Het was gewoon een consistente lijn die we al een paar jaar voerden, om zo veel mogelijk Gronings gas te verkopen.*
>
> *Openbaar verhoor Gertjan Lankhorst, 2 september 2022*

Het feit dat GasTerra in 2013 volledig volgens haar eigen doelstelling heeft gehandeld komt het beste tot uitdrukking in de managementbeoordeling van de prestaties aan het einde van het jaar. Voor de belangrijkste doelstelling, "*Het bereiken van het Groningenplafond door in 2013 de gehele potentiele vraag naar Groningen gas te beleveren",* geeft het management zichzelf voor dat jaar het rapportcijfer tien.

De directie van GasTerra geeft daarbij de volgende motivatie: *"GasTerra heeft mede dankzij een intensief overleg met GTS en gedegen eigen analyses een record volume afgenomen uit Groningen. Het duurzaam vergroten van de G-gasmarkt door bijvoorbeeld industrieën of centrales over te laten schakelen van H-gas naar G-gas bleek vanwege de aardbevingsdiscussie niet meer opportuun. Door in overleg met GTS de ruimte voor verarming van H-gas met G-gas optimaal te benutten en de verrijking van H-gas met G-gas sterk terug te dringen heeft GasTerra 2,3 mrd m3 meer verkocht dan de norm. Dit is een uitzonderlijke prestatie*."[97]

Hoewel Mark Dierikx in februari 2014 in de vergadering van het College van Gedelegeerde Commissarissen waarin de prestaties van 2013 worden besproken, nog opmerkt dat hij graag '*een relativerende opmerking'* had gezien bij de motivatie van het cijfer en dat hij niet gelukkig is met de '*enthousiaste toonzetting',* stemmen alle aandeelhouders in met deze beoordeling. De

97 GasTerra. Brief aan het College van Gedelegeerde Commissarissen met Voorstel beoordeling realisatie targets 2013, 4 februari 2014.

CEO, Lankhorst, zegt de opmerking van Dierikx nog wel begrijpelijk te vinden maar stelt '*dat GasTerra gedurende 2013 niet anders kon opereren dan het heeft gedaan*'. De voorzitter, Stan Dessens, meent dat GasTerra '*niets te verwijten was*'; er was volgens hem geen interventie bij GasTerra, *'zodat GasTerra gehouden was aan het geldende Businessplan'.* Hij concludeert daarom dat GasTerra '*conform de bestaande gedragslijn*' heeft gehandeld en '*aanbodgestuurd G-gas [heeft] verkocht, wat ook vanwege de omstandigheden leidde tot een hoge afzet*'.[98]

Er is in de loop van 2013 geen enkel actief besluit genomen om de productie gaandeweg het jaar nog wat af te remmen, ondanks de expliciete vragen en beschikbare mogelijkheden. Dit terwijl alle betrokken partijen zich gedurende het jaar 2013 zeer bewust zijn van het dringende advies dat de toezichthouder in januari 2013 heeft gegeven, de onrust in de provincie Groningen en de zeer waarschijnlijke aanstaande productiebeperking als de minister eind 2013 over het winningsplan van de NAM moet besluiten. De hier beschreven gang van zaken getuigt dan ook van weinig oog voor maatschappelijke sensitiviteit.

Rechtbank Noord-Nederland: zorgplicht na Huizinge onvoldoende ingevuld
Zo kan het dus gebeuren dat in het jaar waarin de toezichthouder SodM met het harde advies komt om de gaswinning zo veel als realistisch en mogelijk is omlaag te brengen, de gaswinning uit het Groningenveld juist een recordhoogte bereikt. Jaren later, in 2017, oordeelt de Rechtbank Noord-Nederland hard over dit moment en stelt dat de Staat na de beving van Huizinge en zeker na het rapport van SodM zijn zorgplicht als bedoeld in artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek onvoldoende heeft ingevuld.[99]

Hoewel de minister van Economische Zaken het oordeel van de rechtbank niet deelt, wordt op advies van de afdeling Juridische Zaken en de landsadvocaat besloten geen beroep aan te tekenen. "*De landsadvocaat is van mening dat de kansen op een succesvol hoger beroep toenemen met een duidelijke en deugdelijke onderbouwing van de winningspiek in 2013. Daarvoor zou ook duidelijk gemaakt moeten worden wat er buiten het formele circuit – dus binnen het Gasgebouw – door de Staat gedaan is om de veiligheid een prominente rol te geven in de gaswinning. Uit de informatie die beschikbaar is, komt geen beeld naar voren dat de Staat gebruik heeft gemaakt van al de hem ter beschikbare staande informele middelen om de productie van Groningengas in 2013 dusdanig te beperken dat het winningsniveau van 2013 niet overschreden wordt.*"[100]

5.3.2 Aanloop bij departementen naar besluit om gaswinning (deels) af te bouwen

Ambtenaren Financiën informeren Dijsselbloem over financiële consequenties
Zoals eerder beschreven in dit hoofdstuk, geeft de minister van Economische Zaken in 2013 opdracht tot verschillende onderzoeken die hem een basis moeten bieden om een besluit te nemen over de Groningenproductie (zie paragraaf 5.2). Uiteindelijk besluit het kabinet op 17 januari 2014 om jaarlijkse productieplafonds in te stellen en de gaswinning te beperken

98 GasTerra. Overzicht 2013-2019 variabele beloning.
99 Rechtbank Noord-Nederland 1 maart 2017. ECLI:NL:RBNNE:2017:715,
100 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake hoger beroep in zaak over immateriële schade, 28 maart 2017.

tot 42,5, 42,5 en 40 miljard kubieke meter voor respectievelijk de jaren 2014, 2015 en 2016. De aanloop naar dit besluit begint in november 2013.

Op 19 november 2013 wordt minister van Financiën Dijsselbloem middels een nota geïnformeerd en geadviseerd over de stand van zaken rondom de aardbevingen in Groningen. Ambtenaren van Financiën merken op dat de aanstaande besluitvorming over de gaswinning in Groningen aanzienlijke budgettaire gevolgen kan hebben. De NAM denkt aan een mogelijk beperkte productiedaling voor de komende jaren, terwijl SodM een forse productiedaling voorstelt. Het budgettaire risico ligt tussen de 0,5 en 3,5 miljard euro per jaar vanwege lagere aardgasbaten. Daar komen de kosten voor schade en preventie nog bovenop. De schatting is dat deze tussen enkele honderden miljoenen en 1 miljard euro zullen liggen.[101]

De ambtenaren schrijven: *"Mogelijk zal de NAM in december voorstellen de productie licht te laten dalen. EZ vreest echter dat Staatstoezicht op de Mijnen zal adviseren om fors lager te gaan zitten dan de NAM. Dat is geen bindend advies, maar het vergt uitleg om hier niet in mee te gaan en dit is politiek gevoelig. De uitleg kan zijn dat een zo forse daling van de productie leidt tot zeer beperkte vermindering van het korte termijn risico. Op lange termijn zal een lagere productie waarschijnlijk weinig uitmaken voor de bevingen indien het Groninger veld geheel wordt uitgeput. De huidige indicatie is dat de jaarlijkse gaswinning uit Groningen vanwege verplichtingen niet verder kan worden teruggeschroefd dan tot 30 miljard (hetgeen de eerste drie jaar een tegenvaller oplevert van 3,5 miljard per jaar en vervolgens aflopend naar nihil tot 2023 – omdat in de raming al een forse daling van gaswinning is opgenomen). Een verlaging zoals Staatstoezicht voorstelt, achten wij onwaarschijnlijk: wij hebben van EZ vernomen dat de NAM mogelijk zal voorstellen om de productie enigszins te laten dalen, van 45 miljard m3 in 2014 naar 40 miljard in 2018 (derving aardgasbaten oplopend ongeveer 0,5 miljard per jaar in 2018)."*

Het tweede punt in de nota betreft instemming met de voorgestelde beleidslijn dat eventuele compensatie beperkt moet worden tot direct getroffenen en dat er een relatie moet zijn tussen de schade en de bevingen. Mocht de compensatie verder gaan, dan moet dit via de NAM lopen om zo een precedentwerking te voorkomen. De minister noteert in de kantlijn dat hij deze lijn onderschrijft.[102]

NAM dient uitgesteld winningsplan in

Op 29 november 2013 dient de NAM het uitgestelde *Winningsplan Groningenveld 2013* in bij de minister (zie ook paragraaf 5.2.4).[103] Het winningsplan bevat een meet- en monitoringsplan. In het winningsplan van de NAM staat niets over een (extra) productiebeperking, maar wordt enkel verwezen naar de geldende tienjarige productieplafonds.

De NAM geeft aan dat ze er in de planning van uitgaat dat de totale hoeveelheid gas onder dit plafond aan GasTerra geleverd wordt.[104] In het winningsplan staat over het productieniveau dat de winning uit het Groningenveld vanaf nu geleidelijk zal afnemen: van 50 miljard kubieke

101 Ministerie van Financiën. Notitie aan minister Dijsselbloem inzake aardbevingen Groningen, 19 november 2013.
102 Ministerie van Financiën. Notitie aan minister Dijsselbloem inzake aardbevingen Groningen, 19 november 2013.
103 Kamerstuk II 2013/14, 33529, nr. 28.
104 NAM. Verzoek om wijziging voor winningsplan Groningen, 29 november 2013.

meter in de afgelopen drie jaar naar ongeveer 45 miljard kubieke meter in 2015 en vervolgens verder dalend naar ongeveer 40 miljard kubieke meter in 2020, als gevolg van afnemende capaciteit doordat het gasveld *in decline* gaat.[105]

De NAM stelt dat de onderzoeken van het afgelopen jaar, 2013, laten zien dat het aardbevingsrisico niet hetzelfde is over het gehele veld en na verloop van tijd waarschijnlijk zal toenemen, zelfs in geval van een afnemende productie. Het meet- en monitoringsplan richt zich op een verdere verkleining van de bestaande onzekerheden. Het winningsplan bevat nieuwe analyses die kunnen helpen bij het maken van een afweging over de seismische risico's. Ook staan er maatregelen in die gericht zijn op het versterken van gebouwen en infrastructuur om de risico's te reduceren.

Ambtenaren adviseren Dijsselbloem: stem niet in met verdere vermindering gaswinning
Op 6 december 2013 vragen ambtenaren van Financiën in een notitie aan minister Dijsselbloem of hij in de ministerraad van 29 november 2013 heeft ingestemd met het voornemen van het ministerie van Economische zaken om, naast een productievermindering, ook 500 miljoen euro beschikbaar te stellen voor de leefbaarheid in Groningen. Dijsselbloem geeft aan dat hij minister Kamp daarover al bilateraal heeft gesproken en hem heeft laten weten te begrijpen dat er iets moet gebeuren voor Groningen dat verder reikt dan het vergoeden en repareren van schade, maar *"dat er wel een koppeling moet zijn: Als de gaskraan (deels) dicht zou moeten dan is er geen ruimte voor extra investeringen in het gebied"*. Bovendien wil de minister van Financiën het bedrag over meerdere jaren uitsmeren en via de NAM laten lopen. Ook geeft Dijsselbloem aan dat hij zich niet op bedragen heeft vastgelegd, maar dat 500 miljoen euro zou kunnen.[106]

Op dezelfde dag schrijven ambtenaren van Economische Zaken een adviesnota aan minister Kamp ter voorbereiding op een gesprek op 9 december met Joost van Roost (ExxonMobil), Dick Benschop (Shell), Bart van de Leemput (NAM) en Jan Dirk Bokhoven (EBN). Het gesprek staat in het teken van de leefbaarheid in de regio en de kostenverdeling in het kader van de gaswinning in Groningen. Een ander kernpunt van het gesprek is de compensatie voor de huidige en nog te verwachten overlast, wat van belang is voor het terugwinnen van het maatschappelijk draagvlak voor de gaswinning in de regio (*license to operate* voor de NAM).[107] In paragraaf 5.5 wordt dieper ingegaan op de totstandkoming van de compensatie voor de regio, die uiteindelijk onderdeel zal zijn van het bestuursakkoord 2014.

In de notitie van Economische Zaken staat ook dat de NAM op 29 november haar winningsplan heeft ingediend. Hierover wordt opgemerkt: *"De productie loopt in het plan weliswaar licht terug in de komende jaren, maar dat is het gevolg van het natuurlijk verloop en niet een vrijwillige extra reductie t.o.v. de bestaande plannen. Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) komt op 14 december met een advies."*[108]

105 NAM. Brief van directeur Van de Leemput aan minister van EZ Kamp inzake aanbieding winningsplan Groningenveld, 29 november 2013.
106 Ministerie van Financiën. Notitie aan minister Dijsselbloem inzake bevingen Groningen, 6 december 2013.
107 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake overleg gaswinning Groningen, d.d. 9 december 2013, 6 december 2013.
108 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake overleg gaswinning Groningen, d.d. 9 december 2013, 6 december 2013.

Uit een ambtelijke notitie van Financiën van 17 december 2013 blijkt dat SodM de minister van Economische Zaken een voorlopig (mondeling) advies heeft gegeven. Dit advies luidt:
1. niet instemmen met het huidige winningsplan;
2. de komende zes maanden gas terugschroeven;
3. na zes maanden een beslissing nemen op basis van een nieuw winningsplan.

Daarnaast adviseert SodM de productie bij Loppersum te stoppen. De inschatting is dat het aardbevingsrisico hierdoor met 12% afneemt. Het ministerie van Financiën verwacht dat de productie zal dalen tot 30 à 35 miljard kubieke meter, wat resulteert in lagere gasbaten van 2,5 tot 3,5 miljard euro per jaar.[109] In de notitie schrijft een ambtenaar van Financiën dat minister Kamp het advies van SodM onwenselijk en onwerkbaar vindt: *"EZ vindt dit een onwenselijk en ook onwerkbaar scenario en Kamp heeft dat in een gesprek met SodM medegedeeld. Er is afgesproken dat SodM met professor Helsloot spreekt over risico's en hoe hier mee om te gaan. Helsloot geeft vermoedelijk tegengas aan Staatstoezicht. De verwachting is dat Staatstoezicht haar advies in essentie nauwelijks meer zal aanpassen."*[110]

Op 18 december 2013 geven ambtenaren van het ministerie van Financiën in een notitie aan minister Dijsselbloem het advies om tijdens het bewindsliedenoverleg, waarin minister Kamp een presentatie geeft over de stand van zaken met betrekking tot de aardbevingen, in te brengen dat een eventuele vermindering van de productie forse financiële consequenties heeft. Die werken direct door in het EMU-saldo. *"In het voorjaar op basis van nieuwe ramingen voor het EMU-saldo zal worden bezien of extra omgebogen moet worden. Als het EMU-saldo dan slechter is dan -3%, dan zullen er maatregelen moeten worden genomen. Het is het gezamenlijk belang in de MR om dit zoveel mogelijk te voorkomen."*[111]

Een daling van de productie is volgens de ambtenaren geen wenselijke optie en moet redelijkerwijs zo veel mogelijk worden vermeden. Hier worden vier argumenten voor gegeven.
- "*Het advies van Sodm moet mee worden genomen in besluitvorming, maar het Sodm maakt geen integrale afweging, dus…*
- *Het risico blijft binnen wat volgens de huidige inzichten vergelijkenderwijs binnen andere domeinen als aanvaardbaar wordt gezien. Er andere onderzoeken zijn die de risico's anders beoordelen (NAM, Helsloot).*
- *Volgens de NAM zal een gedeeltelijke daling van de productie alleen het aantal bevingen in de tijd spreiden, maar niet de maximale magnitude beïnvloeden.*
- *Er een afweging gemaakt moet worden tussen de belangen van Groningen en de nationale gevolgen van vermindering van de productie (forse extra bezuinigen)."*[112]

Richting kabinetsbesluit om gasproductie te beperken in 2014, 2015 en 2016
Eind 2013 komt de besluitvorming in de ministerraad dichterbij en moet minister Kamp een standpunt gaan innemen over een mogelijke productiebeperking. In december 2013 krijgt de minister een mondelinge toelichting op het SodM-advies. Het definitieve advies volgt op

109 Ministerie van Financiën. Notitie aan de directeur-generaal Rijksbegroting inzake DG overleg Groningen, 17 december 2013.
110 Ministerie van Financiën. Notitie aan de directeur-generaal Rijksbegroting inzake DG overleg Groningen, 17 december 2013.
111 Ministerie van Financiën. Notitie aan minister Dijsselbloem inzake presentatie bevingen Groningen, december 2013.
112 Ministerie van Financiën. Notitie aan minister Dijsselbloem inzake presentatie bevingen Groningen, december 2013.

13 januari 2014. Kamp besluit informeel en strikt persoonlijk zijn collega Dijsselbloem van Financiën te polsen en hem mee te nemen in de lastige afruil tussen enerzijds recht doen aan de belangen van Groningers en anderzijds de financiële gevolgen voor de schatkist. Uit de mail blijkt dat minister Kamp voornemens is zo dicht mogelijk bij het SodM-advies te blijven. Minister Kamp heeft het voornemen om de gaswinning rond Loppersum stil te leggen, waardoor de productie op 40 miljard kubieke meter uit zal komen.

Minister Kamp informeert op 29 december 2013, via zijn privémail, zijn collega Dijsselbloem over het aanstaande advies van SodM om de productie fors te reduceren *("Over de hoofdlijnen ben ik al geïnformeerd")*. Kamp geeft aan nog niet te weten wat zijn voorstel aan de ministerraad wordt, maar noemt het realistisch dat *"een scenario conform SodM-advies een van de opties is".* Dit is relevant voor Dijsselbloem, omdat een productievermindering grote consequenties heeft voor de aardgasbaten (eveneens de kosten in verband met schadevergoeding, preventie- en compensatiegelden) en "*omdat het aardbevingsrisico onverminderd groot blijft of nog verder toeneemt"*. Dijsselbloem laat in reply op deze mail weten dat het onderwerp al geruime tijd zijn aandacht heeft, *"zowel vanuit de problemen van bewoners als voor de schatkist"*. Een dag later volgt een nieuwe mail van minister Kamp aan zijn collega Dijsselbloem. Daarin schrijft Kamp dat hij inmiddels door alle stukken heen is en de mogelijke lijn met zijn medewerkers heeft besproken: *"Ik wil zo dicht mogelijk in de buurt van het SodM-advies blijven, recht doen aan de zorgen en belangen van de mensen in Groningen (veiligheid) en tevens aan de financiële belangen van alle Nederlanders".*

Minister Kamp denkt dit te kunnen doen door in de eerste plaats een besluit te nemen voor de komende drie jaar in plaats van voor vijf jaar zoals gebruikelijk is. In de tweede plaats wil hij de gaswinning rond Loppersum stilleggen. Daarmee komt het totaal uit op 40 miljard kubieke meter te winnen gas in 2014. Dit is een stuk minder dan de 53 miljard kubieke meter in 2013 en ook minder dan wat gepland is voor 2014, namelijk 46 miljard kubieke meter. In de derde plaats wil minister Kamp "*een aanpak voor schadevergoeding, preventie en compensatie conform het besprokene en marge van de laatste MR [ministerraad].*" Daar voegt minister Kamp aan toe: "*(…) hou deze gedachtewisseling strikt onder ons (jou en mij). Jij bent de enige die ik – gelet op het grote financiële belang – tussentijds steeds informeer"*.[113]

Op 3 januari 2014 schrijven ambtenaren van het ministerie van Financiën een nota aan minister Dijsselbloem ter voorbereiding op een belafspraak met minister Kamp. Het gesprek zal onder meer gaan over de gasproductie, schade, preventie en leefbaarheid. Gezien de omvangrijke budgettaire gevolgen van een gasreductie is het advies dat minister Kamp met een gedragen voorstel naar het kabinet komt dat is afgestemd met de minister-president, de vicepremier en de minister van Financiën. De ambtenaren geven in de nota aan dat minister Kamp op basis van twee technische adviezen lijkt aan te sturen op een beperkte productieverlaging. Dit heeft forse budgettaire gevolgen voor de periode 2014 tot en met 2017. *"Deze verlaging heeft tot gevolg dat het aantal bevingen in Loppersum met 18% wordt verlaagd. Op zich is de druk om de productie te verlagen en zo de risico's voor de bevolking in Groningen te beperken, begrijpelijk, maar daar staat tegenover:*

113 Ministerie van EZ. Mailbericht, 30 december 2013, 8.00. Onderwerp: Re: Groningen.

1. *Dat het budgettaire effect elders zal moeten worden gedekt, wat ook maatschappelijke gevolgen heeft, die in de technische adviezen om de productie te verlagen niet zijn meegenomen.*
2. *Volgens een rapport van prof. Helsloot valt het toegenomen aardbevingsrisico volgens de huidige inzichten vergelijkenderwijs binnen wat op andere domeinen als aanvaardbaar wordt gezien."*

De ambtenaren van Financiën adviseren minister Dijsselbloem om nog geen toezeggingen te doen over een productieverlaging. Immers, nog niet alle onderzoeken zijn afgerond en er ligt nog geen onderbouwd voorstel van het ministerie van Economische Zaken. Een productieverlaging kan betekenen dat er in 2015 2,3 miljard euro extra bezuinigd moet worden. In de nota is een tabel (zie tabel 5.6) opgenomen met het voorstel van Kamp voor mogelijke gasproducties. Deze productiecijfers liggen beduidend lager dan het uiteindelijke besluit van de minister op 17 januari 2014.

Daarnaast wordt in de nota van Financiën wederom een koppeling gemaakt tussen de leefbaarheidsmaatregelen en de hoogte van gaswinning: *"en indien er wordt gekozen voor een daling van de productie er ook minder noodzaak is voor de leefbaarheidsmaatregelen."* De ambtenaren schrijven dat het bedrag dat de NAM beschikbaar wil stellen voor leefbaarheid, aan de hoge kant is (250 miljoen euro), aangezien de Staat 64% van deze kosten draagt.[114]

Tabel 5.6 Financiële implicaties van afbouw gaswinning

(in miljard kubieke meter)	2014	2015	2016	2017
Productie Groningen oorspronkelijk	45,4	45,0	44,5	43,5
Voorstel Kamp productie Groningen	40	38	39	38
Daling	5,4	7	5,5	5,5
(in miljard €)				
Huidige raming Groningen incl. Vpb	10	9,8	9,4	9,1
Raming cf. voorstel incl. Vpb	8,9	8,2	8,2	7,9
Daling opbrengsten incl. Vpb	1,1	1,55	1,2	1,2

Bron: Ministerie van Financiën, 3 januari 2014

Op 8 januari 2014 ontvangt minister Dijsselbloem opnieuw een notitie van zijn ambtenaren. De minister heeft naar aanleiding van een gesprek met minister Kamp specifiek gevraagd naar de budgettaire consequenties van de verschillende besproken varianten voor de gasproductie, een overzicht van de gasproductie tot en met 2030, mogelijke meevallers

114 Minister van Financiën. Notitie aan minister Dijsselbloem inzake (bel)afspraak met minister Kamp over Groningen, 3 januari 2014.

vanwege de hoge productie in 2013 en een mogelijke reactie van Brussel als besloten wordt tot productieverlaging in 2014, wat leidt tot een hoger EMU-tekort.

De verschillende varianten met betrekking tot productieverlaging resulteren allemaal in een niveau van 40 miljard kubieke meter vanaf 2016, maar verschillen in de stapjes die per jaar gezet worden in de periode 2014 tot en met 2017. Op verzoek van het ministerie van Economische Zaken is nog een vierde variant toegevoegd, die geheel de lijn van het concept-advies van SodM volgt en waarin de productie al in 2014 beperkt is tot 40 miljard kubieke meter. In een tabel uit de betreffende nota (tabel 5.7) zijn de budgettaire consequenties van deze varianten weergegeven. De inkomsten zijn geraamd inclusief de vennootschapsbelasting.

De Europese Commissie zal kritisch kijken naar het EMU-saldo, aldus de ambtelijke notitie van Financiën: *"Nederland is meegegeven bij de beoordeling van effective action afgelopen najaar om niet af te wijken van het ingeslagen pad. De Europese Commissie zal dus naar iedere (beleidsmatige) tegenvaller kritisch kijken."* Hierbij wordt opgemerkt dat de Commissie een verslechtering van het EMU-saldo als gevolg van de aardbevingsproblematiek mogelijk als *natural disaster* kan classificeren en Nederland een tegenvaller voor 2014 daarom niet zal aanrekenen. De verwachting is wel dat Nederland deze tegenvaller dan voor 2015 en verder moet compenseren.[115]

Op 9 januari 2014 adviseren ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken minister Kamp over het besluit over het winningsplan voor Groningen. *"In dit advies zijn de uitkomsten van de aan de Tweede Kamer toegezegde onderzoeken, adviezen van Sodm, Tcbb, de door u ingestelde Stuurgroep en de daarbij horende begeleidingscommissies meegenomen."* Het hoofdadvies luidt als volgt: *"voor drie jaar en met beperkingen/voorschriften instemmen met het winningsplan; instemmen met het meet/monitorsplan. De NAM opdragen om voor 1 juli 2016 met een nieuw winningsplan te komen. Eind 2016 beslissen over volgende 3-5 jaar."*[116]

De volgende drie jaren moeten volgens de ambtenaren van Economische Zaken gebruikt worden om de uiteenlopende visies op de omgang met risico's uit te werken tot een consistent risicobeleid. Voor de eerste twee tot drie jaar zal volgens de NAM het aardbevingsrisico bij een gelijkblijvende productie hoogstens beperkt toenemen en valt het risico binnen wat op andere domeinen als aanvaardbaar wordt gezien. SodM ziet dit echter anders en vindt het risico ook voor de eerstvolgende drie jaar hoog in vergelijking met andere risico's. De aardbevingsrisico's zijn volgens de toezichthouder vergelijkbaar met landelijke overstromingsrisico's.

115 Ministerie van Financiën. Notitie aan minister Dijsselbloem inzake uw vragen n.a.v. overleg met minister Kamp over Groningen. 8 januari 2014.

116 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake ambtelijk advies m.b.t. gaswinning Groningen en bevingen, 9 januari 2014.

Tabel 5.7 Budgettaire gevolgen varianten gaswinning

		2014	2015	2016	2017
Stand Miljoenennota					
1	Raming productie Groningenveld (in miljard kubieke meter)	46,8	46,5	46,6	43
2	Raming inkomsten (in miljoen €)	12.750	12.050	11.600	10.350
Herziene raming (te verwerken bij Voorjaarsnota)					
3	Raming productie Groningenveld (in miljard kubieke meter)	45,4	45	44,5	43,5
4	**Totaal effect t.o.v. Miljoenennota 2014 (in miljoen €)**	**300**	**-50**	**-250**	**350**
Variant 1 (productie in miljard kubieke meter)		**45**	**42,5**	**40**	**40**
5	Verschil inkomsten t.o.v. herziene raming	-91	-557	-972	-735
6	**Totaal effect t.o.v. Miljoenennota (4+6)**	**209**	**-607**	**-1.222**	**-402**
Variant 2 (productie in miljard kubieke meter)		**45**	**40**	**40**	**40**
7	Verschil inkomsten t.o.v. herziene raming	-91	-1.114	-972	-752
8	**Totaal effect t.o.v. Miljoenennota (4+8)**	**209**	**-1.164**	**-1.222**	**-402**
Variant 3 (productie in miljard kubieke meter)		**42,5**	**42,5**	**40**	**40**
9	Verschil inkomsten t.o.v. herziene raming	-660	-557	-972	-752
10	**Totaal effect t.o.v. Miljoenennota (4+10)**	**-360**	**-607**	**-1.222**	**-402**
Variant 4 (productie in miljard kubieke meter)		**40**	**40**	**40**	**40**
11	Verschil inkomsten t.o.v. herziene raming	-1.228	-1.154	-972	-752
12	**Totaal effect t.o.v. Miljoenennota (4+12)**	**-928**	**-1.164**	**-1.222**	**-402**

Bron: Ministerie van Financiën, 8 januari 2014

Een ander advies in de nota van Economische Zaken gaat over de vermindering van de gaswinning tot 42,5 (2014), 42,5 (2015) en 40 (2016) miljard kubieke meter door de productie uit de clusters rondom Loppersum zo veel mogelijk terug te brengen. Hiervoor zijn afspraken met de NAM nodig of is toepassing van artikel 50 van de Mijnbouwwet noodzakelijk op basis waarvan de minister kan besluiten tot beperking van de gasproductie. De aanbeveling van de stuurgroep die de veertien onderzoeken in 2013 begeleidde om het gebied rondom Loppersum

te ontlasten, wordt gesteund door de Technische Begeleidingscommissie Ondergrond (TBO), de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) en Staatstoezicht op de Mijnen, zo blijkt.[117]

In de nota staat dat er ook is gekeken naar alternatieve winningsmethodieken om de drukdaling en compactie in het gasveld te minimaliseren, zoals de injectie van stoffen om het geproduceerde gas te vervangen. Daarover wordt opgemerkt: *"Stikstofinjectie lijkt op dit moment geen acceptabel alternatief productiescenario gezien de hoge kosten."*[118] Dit geldt zowel voor de investeringen (6 à 10 miljard euro), als voor de operationele kosten (40 à 110 miljoen euro per jaar).

In de tussentijd stuurt minister Kamp op 10 januari 2014 een mail naar minister Dijsselbloem. Kamp brengt zijn collega op de hoogte van de onderhandelingen die hij voert met de commissaris van de Koning Max van den Berg, gedeputeerde William Moorlag en de burgemeesters van Loppersum en Delfzijl over een mogelijk bestuursakkoord. Kamp krijgt van de bestuurders '*indringend het advies om niet af te wijken van het SodM-advies'*, dat neerkomt op een winning van 40 miljard kubieke meter in 2014. Als Kamp zou besluiten om toch af te wijken van het advies "*wordt dat – zeggen de bestuurders – in het gebied niet geaccepteerd en zal dat tot groot verzet leiden"*, mailt Kamp aan Dijsselbloem. "*[Het] zou mooi zijn als we voor 40 mld m3 op één lijn kunnen komen met de SodM en de bestuurders in het gebied."*

Op 11 januari stuurt Dijsselbloem vanuit Singapore een mail terug aan Kamp: *"Ik begrijp dat de Groningse bestuurders samen willen optrekken natuurlijk onder de voorwaarde dat we het SodM volgen. Gezien de forse extra bezuinigen al op korte termijn, kan ik dat niet steunen. Een geleide verlaging zoals besproken is al een aderlating voor de begroting."*[119] De onderhandelingen met de Groningse bestuurders resulteren uiteindelijk in een bestuursakkoord. In paragraaf 5.5 wordt de aanloop en het uiteindelijke bestuursakkoord 2014 verder behandeld.

Op 13 januari 2014 brengt SodM zijn advies uit aan minister Kamp. Dit wijkt niet af van het eerdere mondelinge advies op 14 december 2013 (zie paragraaf 5.2.4).

Het ministerie van Economische Zaken komt op 13 januari 2014 met een concept-Kamerbrief die wordt besproken in de 'vierhoek': een overleg tussen de minister van Economische Zaken, de minister van Financiën, de minister-president en de vicepremier. In een voorbereidende notitie aan de minister-president staat dat in de Kamerbrief onder andere zal worden ingegaan op de budgettaire consequenties van een productievermindering en de vraag hoe het kabinet hiermee omgaat. De inzet is om op termijn aan te sluiten op het SodM-advies (sluiting van de putten bij Loppersum). *"Direct volledig stoppen is financieel, maar ook vanuit leveringszekerheid riskant. Dit is een inhoudelijk argument om het SodM-advies niet één-op-één over te nemen"*, staat in de notitie aan de minister-president.[120]

117 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake ambtelijk advies m.b.t. gaswinning Groningen en bevingen, 9 januari 2014.
118 Stikstofinjectie is een techniek waarbij stikstof in de grond wordt gepompt om de druk in grond te stabiliseren.
119 Mailwisseling minister Dijsselbloem en minister Kamp, 10-11 januari 2014. Onderwerp: Re: Groningen.
120 Ministerie van AZ. Notitie aan minister-president Rutte inzake aardbevingen in de vierhoek, 13 januari 2014.

Ambtenaren van Financiën vragen in aanloop naar het vierhoekoverleg in een mail aan minister Dijsselbloem (wederom) tegengas te bieden aan een te snelle afbouw, omdat dit kan leiden tot de noodzaak van extra '*ombuigingen*' (bezuinigingen). De ambtenaren adviseren negatief over een verlaging naar 40 miljard kubieke meter. *"Het lijkt ons verstandig dat je vandaag contact opneemt met de mp en vice mp om hen te zeggen dat een eventueel voorstel van Kamp om de productie tot 40 mld m3 te beperken vanaf 2014 voor jou niet acceptabel is vanwege de extra ombuigingen die hiervan het gevolg kunnen zijn. Wij gaan ervan uit dat je uiteindelijk akkoord zou kunnen gaan met 42,5; 42,5; 40; en 40 mld m3). We zouden in dit stadium de optie niets doen met de productieomvang nog willen open houden."*[121] Nog dezelfde dag laat Dijsselbloem in een mail weten dat die wens breder leeft: "*Dat valt me mee, in de zin dat de laatste mail van minKamp op 40 mrd kuub per direct zat. Gegeven de geluiden uit D66 en PvdA mogen we blij zijn als we hiermee wegkomen*."[122] In een notitie van 16 februari adviseren ambtenaren van het ministerie van Financiën hun minister nogmaals om een daling verder dan 42,5 miljard kubieke meter in 2014 of 2015 niet te steunen, aangezien er ook nog andere grote financiële tegenvallers dreigen in andere domeinen.[123]

Een raadsadviseur van de minister-president geeft in een notitie ter voorbereiding op de ministerraad van 17 januari 2014 aan dat de grootste onzekerheid het productieniveau van 2015 is (42,5 miljard kubieke meter). In de notitie staat dat het niet verder terugbrengen van de productie voor 2015 *'primair budgettair'* is, *"vanuit technisch perspectief (leveringszekerheid) zou dat wellicht wel kunnen."* De raadadviseur stelt voor om minister Kamp mee te geven niet verder terug te gaan in productie dan strikt noodzakelijk vanwege de budgettaire gevolgen. Tegelijkertijd adviseert de raadsadviseur om Kamp wel mandaat te geven om te bewegen, omdat het politiek zeer onwenselijk is als het overleg met de regio mislukt.[124] Minister Kamp is op dat moment in onderhandeling met regionale bestuurders om te komen tot een bestuursakkoord (zie paragraaf 5.5.4).

De avond voor de ministerraad mailt de directeur van de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) minister Dijsselbloem over een telefonisch gesprek dat de directeur IRF heeft gevoerd met een van de raadsadviseurs van de minister-president. In het gesprek geeft de raadsadviseur te kennen dat het ministerie van Algemene Zaken verwacht dat minister Kamp in de ministerraad van 17 januari 2014 mandaat vraagt om voor 2015 terug te gaan tot 40 miljard kubieke meter. Dit is een verdere verlaging dan Financiën voor ogen heeft (namelijk 42,5 miljard kubieke meter). De dag voor de ministerraad ligt er nog een dilemma. Minister Kamp wil snel en met mandaat verder onderhandelen met de regio. Hij weet dat de regio zal inzetten op 40 miljard kubieke meter. Maar zijn collega Dijsselbloem draagt als minister van Financiën de verantwoordelijkheid voor de overheidsfinanciën, en een lagere winning, 40 miljard kubieke meter, betekent een extra budgettaire belasting van 1,3 miljard euro, waarmee het EMU-saldo boven de 3% uitkomt. De directeur IRF suggereert om hierover de volgende ochtend bilateraal met

121 Ministerie van Financiën. Mailbericht, 13 januari 2014, 9.49. Onderwerp: Re: Groningen
122 Ministerie van Financiën. Mailbericht, 13 januari 2014, 17.58. Onderwerp: Re: Groningen.
123 Ministerie van Financiën. Notitie aan minister Dijsselbloem inzake besluitvorming Groningen vierhoek, 16 januari 2014.
124 Ministerie van AZ. Notitie aan minister-president Rutte inzake aardbevingen Groningen, 16 januari 2014.

de minister-president te spreken. Minister Dijsselbloem reageert hierop: *"Dat is in strijd met hoe ik het met Kamp heb besproken en met de conceptbrief. Weinig koersvast en onnodig paniekvoetbal."*[125]

Uiteindelijk besluit de ministerraad op 17 januari 2014 tot een reductie van 80% van de productie in het zogenoemde kerngebied (de vijf clusters rond Loppersum). Daarnaast wordt er een bovengrens gesteld aan de totale productie van respectievelijk 42,5, 42,5 en 40 miljard kubieke meter voor 2014, 2015 en 2016. Minister Kamp vindt dat hij, anders dan in 2013 en ondanks het feit dat de analyses van de seismische risico's nog veel onzekerheden kennen, nu wel een besluit kan nemen om de gaswinning te verlagen.

> *Een jaar later was dat kennelijk nog steeds het geval. Alleen, ik had een jaar wel heel veel meer informatie. Gelet op de urgentie van de veiligheidsproblematiek vond ik het toen niet verantwoord om te zeggen: nu gaan we eerst nog meer onderzoek doen voordat ik een besluit neem. Dus ondanks de onzekerheden en onvolledigheden die er waren, heb ik de doorslag laten geven dat er veel meer was dan eerst en dat het echt nodig was.*
>
> *Openbaar verhoor Henk Kamp, 9 september 2022*

Gasbaten leidend in keuze om de gaswinning niet verder te beperken dan 42,5 miljard kubieke meter
Bij het vaststellen van het plafond op 42,5 miljard kubieke meter in plaats van 40 miljard kubieke meter zijn de aardgasbaten de doorslaggevende factor. Zowel minister Kamp als directeur Energiemarkt Jos de Groot bevestigen dit in de openbare verhoren. Kamp verklaart dat het '*financiële belang van het Rijk*' leidend was in de keuze.[126] En op de vraag waarom is gekozen voor 42,5 miljard en niet voor 40 miljard kubieke meter, antwoordt De Groot: "*Dat waren de baten*."[127]

> *Het ging mij om de veiligheid en de leveringszekerheid, maar we hadden altijd wel ook de financiële gevolgen voor de rijksbegroting in beeld. Ik vond het redelijk, net zoals hij [Dijsselbloem], om de omstandigheden zoals die toen waren, mee te laten wegen en het te brengen op 42,5. Dat verschil tussen 40 en 42,5 werd met name ingegeven door … De doorslag gaf het financiële belang van het Rijk.*
>
> *Openbaar verhoor Henk Kamp, 9 september 2022*

125 Ministerie van Financiën. Mailbericht, 16 januari 2014, 20.30. Onderwerp: Re: Groningen.
126 Verslag openbaar verhoor de heer Kamp, 9 september 2022.
127 Verslag openbare verhoor van de heer de Groot, 1 september 2022.

Ook minister Dijsselbloem geeft in zijn verhoor aan dat de aardgasbaten leidend waren in de besluitvorming rondom het gasbesluit van 17 januari 2014. Dijsselbloem wilde destijds wel terug "*naar 40, maar ik wilde het geleidelijk doen. Dat had gewoon te maken met de begrotingsproblematiek*". In de Nederlandse begrotingssystematiek leiden lagere aardgasbaten niet tot bezuinigingen, omdat de aardgasbaten niet onder het uitgavenkader vallen. Dijsselbloem voert als reden hiervoor het behoud van stabiliteit in de begroting aan. Hij wijst er ook op dat de gasbaten zich moeilijk laten voorspellen doordat de gasprijzen sterk schommelen.[128] Dit geldt niet voor de Europese begrotingssystematiek. In het Stabiliteits- en Groeipact is vastgelegd hoe het EMU-relevante financieringstekort wordt berekend en welk maximum dat mag hebben. Volgens de Europese begrotingsregels mag het tekort niet meer zijn dan 3% van het bruto binnenlands product, waarin de gasbaten wel worden meegenomen.

Dijsselbloem vindt bovendien de adviezen van SodM in deze periode niet helder genoeg en de onderbouwing onvoldoende. Hij voegt daaraan toe dat een daling van de gasproductie wel direct leidt tot minder aardgasbaten.

> *Ik was in die fase gewoon niet onder de indruk van de onderbouwing van de adviezen. Het was niet zo dat 40 een bepaalde zekerheid van veiligheid zou geven [...] In die tijd was ik echt op zoek naar "geef me nou eens een helderder en strakker advies". Dat was er niet, die kennis was er niet. Het was niet zo voorspelbaar. Daar staat de harde werkelijkheid voor Financiën tegenover: een begroting die nog steeds in de problemen was.*
>
> *Openbaar verhoor Jeroen Dijsselbloem, 9 september 2022*

Kort na het kabinetsbesluit van 17 januari 2014 vindt er op 5 februari 2014 in de Tweede Kamer een plenair debat plaats over de gaswinning in Groningen. Opvallend is dat er tijdens dit debat over het kabinetsbesluit geen discussie is over het EMU-saldo, terwijl dit een grote rol heeft gespeeld in de besluitvorming.

Tweede SodM-advies: vervanging van of aanvulling op eerder advies?
Naast het jaarlijkse productieplafond behelst het kabinetsbesluit van 17 januari 2014 ook een begrenzing van de productie in de Loppersumclusters. In 2013 is 17 miljard kubieke meter uit deze clusters geproduceerd.[129] In dit gebied is echter sprake van een sterk verhoogde seismiciteit. Om die reden adviseert SodM in januari 2014 om de Loppersumclusters te sluiten.[130]

Volgens inspecteur Annemarie Muntendam-Bos was dit tweede advies van SodM een aanvulling op het eerder gegeven advies uit januari 2013. Dit was het advies om de Groningse

128 Verslag openbare verhoor van de heer Dijsselbloem, 9 september 2022.
129 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 92.
130 SodM (januari 2014).

gasproductie '*zo snel mogelijk en zo veel als mogelijk en realistisch is, terug te brengen*'.[131] Volgens Muntendam-Bos is het tweede advies uit januari 2014 een nadere invulling van het advies van een jaar eerder, met de kennis die in de loop van 2013 is vergaard. Het vervangt niet het eerdere advies, aldus Muntendam-Bos. Het is een '*aanscherping*': "*dus in plaats van dat we zeiden "gooi in het hele veld alle clusters naar een lager niveau" was het advies om gericht in ieder geval de Loppersumclusters naar beneden te brengen. Daardoor krijg je nog steeds ook een reductie in het hele veld; als je die Loppersumclusters insloot, zou je 15 miljard naar beneden zijn gegaan*", aldus Muntendam-Bos.[132]

Het ministerie van Economische Zaken ziet dit tweede advies niet als aanvulling, maar als een nieuw advies dat het eerdere advies om de gaswinning '*zo snel mogelijk en als realistisch terug te brengen'* vervangt. Directeur Energiemarkt Jos de Groot beaamt dit in zijn openbaar verhoor. "*Ik heb begrepen dat dat weg was. [...] Omdat het er niet meer stond, en dit een duidelijk advies was, en dat hebben we zo goed mogelijk overgenomen*", verklaart De Groot.[133] Ook de bewindspersonen Kamp en Dijsselbloem zien dit tweede advies niet als een verdere specificering van het eerste advies, maar als een volledig nieuw advies.

> *Mij was bekend wat ik net heb gezegd, namelijk dat in het advies dat we kregen in januari 2014, niet weer opnieuw stond: zo snel en zo veel mogelijk verminderen, maar daar stond dat direct resultaat voor de mensen in Groningen het beste bereikt werd door de putten bij Loppersum voor ten minste drie jaar te sluiten. Dat was hun advies.*
>
> *Openbaar verhoor Henk Kamp, 9 september 2022*

Het klopt dat het eerder gegeven advies niet expliciet is herhaald in het tweede advies van SodM, waarin wordt gepleit voor het sluiten van de Loppersumclusters. Minister Dijsselbloem geeft tijdens zijn verhoor aan dat, naast de financiële belangen, de onderbouwing van de adviezen van SodM hebben bijgedragen aan het kabinetsbesluit van 17 januari. Dit was niet voldoende, aldus minister Dijsselbloem.

> *Nee, ik had zeker niet méér expertise, maar ik was ook niet onder de indruk van de kwaliteit van de onderbouwing van de [SodM-]adviezen die er wel lagen. [...] U zegt dat die adviezen toch hard en helder waren, maar dat waren ze niet. Ik zeg dat met spijt. Waren ze maar hard en helder geweest, want dan hadden we ook eerder kunnen besluiten. Zo was het niet.*
>
> *Openbaar verhoor Jeroen Dijsselbloem, 9 september 2022*

131 SodM (januari 2013).
132 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Annemarie-Muntendam Bos, 29 augustus 2022.
133 Verslag openbaar verhoor van de heer de Groot, 1 september 2022.

De inspecteur-generaal van SodM, De Jong, geeft een week na het kabinetsbesluit van 17 januari een interview in NRC, waarin hij zegt dat Groningen nog steeds niet veilig is. Hij ziet het besluit om de productie van de Loppersumclusters voor 80% te verminderen als een noodmaatregel. Volgens De Jong heeft deze maatregel pas nut over een jaar en voor de duur van twee jaar. Maar hiermee kan wel tijd worden gekocht om huizen en gebouwen te versterken. De Jong zegt in dit interview ook: *"Alleen de veiligheidsrisico's voor Loppersum inventariseren volstaat niet. NAM moet kijken naar de risico's in het héle winningsgebied. Ook op andere plekken waar zij het Groningse aardgas weghalen ontstaat in de grond compactie, samendrukking van gesteente, waardoor aardbevingen ontstaan."* Hij vindt dat de NAM een onjuiste risicoanalyse maakt en in haar winningsplan geen maatregelen neemt om aardbevingen te reduceren. *"De NAM zegt dat het er voor aardbevingen niet toe doet of je meer of minder wint. Wij bestrijden dat: hoe sneller we winnen, hoe vaker Groningen beeft",* aldus De Jong.[134] Naar aanleiding van dit interview wordt De Jong door het ministerie van Economische Zaken ter verantwoording geroepen (zie paragraaf 5.2.4). Tijdens zijn openbaar verhoor herhaalt hij dat hij destijds aandacht heeft gevraagd voor aanvullende risicoanalyses bij andere clusters.

> *Wij hadden gezegd "Loppersum dicht, dus die vijf clusters dicht", in de veronderstelling dat de andere gewoon zouden doorgaan zoals ze deden. Toen bleek het dat de bedoeling was om die juist verder open te zetten. Toen heb ik gezegd, op meerdere plekken en tegen meerdere mensen van het ministerie: als jullie dat willen, dan moeten we gaan vragen aan de NAM of ze voor die bepaalde locaties een aparte risicoanalyse gaan maken. Dat heb ik echt vijf of zes keer gedaan.*
>
> *Openbaar verhoor Jan de Jong, 30 augustus 2022*

De Jong geeft aan dat naar zijn weten die risicoanalyses niet zijn gemaakt.[135] NAM-directeur Bart van de Leemput geeft tijdens zijn verhoor aan dat er wel degelijk ook breder is gekeken dan enkel naar de Loppersumclusters:

> *Er lag een risicoanalyse voor het hele veld. Die lag er voor verschillende scenario's: voor vlak produceren, maar ook voor minder produceren uit het Loppersumgebied.*
>
> *Openbaar verhoor Bart van de Leemput, 31 augustus 2022*

Ook leveringszekerheid belangrijk bij het ministerie van Economische Zaken
In 2013 is onderzoek verricht naar de mogelijkheden voor het toepassen van stikstofconversie en de gevolgen daarvan voor de leveringszekerheid. In paragraaf 5.2.3. is nader ingegaan op

134 Knip & Luyendijk (24 januari 2014).
135 Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.

dit onderzoek (onderzoek 7). Uit dit onderzoek blijkt dat door middel van stikstofconversie de gaswinning tot (ver) onder de 40 miljard kubieke meter gebracht kan worden. Er wordt dan wel minder 'vlak gewonnen'. Volgens minister Kamp hebben veel deskundigen hem laten weten dat 'vlakke winning' een veiligere optie is.[136]

> *In mijn hoofd had ik 30 en 40 en dat kwam ook uit dat onderzoek nummer 7. Die 30 was naar de overtuiging van de deskundigen onverantwoord, omdat je vlakke winning moest hebben.*
>
> *Openbaar verhoor Henk Kamp, 9 september 2022*

De leveringszekerheid is te verdelen in twee componenten: een 'volumematige' en een 'capaciteitsmatige' component. De volumematige component houdt in dat er voor een bepaalde periode, zoals een maand of een jaar, voldoende gas beschikbaar is om te voorzien in de vraag. De capaciteitsmatige component houdt in dat op bepaalde piekmomenten, zoals op een koude maandagochtend, de juiste hoeveelheid gas kan worden geleverd.[137] De capaciteit kan per cluster sterk verschillen en is onder andere afhankelijk van de druk. Het sluiten van de Loppersumclusters, zoals geadviseerd door SodM, leidt niet enkel tot een volumebeperking, maar ook tot een beperking van de productiecapaciteit (met andere woorden: een beperking van de productie op piekmomenten). Het advies van Staatstoezicht om de Loppersumclusters te sluiten leidt tot minder flexibiliteit en dit is voor GasTerra lastiger dan een volumebeperking.[138] Paragraaf 5.3.4 gaat hier dieper op in. In deze paragraaf ligt de focus op de manier waarop het ministerie van Economische Zaken omgaat met het SodM-advies in relatie tot leveringszekerheid.

Op 7 januari 2014 presenteert de NAM op het ministerie van Economische Zaken een aantal scenario's, inclusief de eventuele implicaties daarvan voor de capaciteit.[139] Op vrijdag 10 januari heeft het ministerie van Economische Zaken contact met GTS om informatie te verkrijgen over wat de (eventuele) effecten zijn van de door Staatstoezicht geadviseerde productiebeperking van de Loppersumclusters.[140] Op dezelfde dag stuurt de NAM een mail naar het ministerie van Economische Zaken waarin zij aangeeft dat de vijf Loppersumclusters 25% van de totale Groningencapaciteit innemen. Bij de insluiting van de vijf clusters op basis van een winningsscenario van 40 miljard kubieke meter per jaar zit het Groningenveld een groot deel van het jaar tegen de beschikbare capaciteit aan.[141] Hierop besluit een ambtenaar van het ministerie van Economische Zaken om de NAM en GTS met elkaar in contact te brengen. De ambtenaar mailt aan de NAM: *"Omdat leveringszekerheid ook een rol speelt zullen we GTS vragen om met jou contact op te nemen. Dit om na te gaan wat het eventueel beperken van*

136 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 9 september 2022.
137 Kamerstuk II 2015-2016, 33529, nr. 283.
138 Verslag openbaar verhoor van de heer Broenink, 2 september 2022.
139 NAM. Mailbericht, 7 januari 2014, 22.32. Onderwerp: Re: Update Groningen.
140 Ministerie van EZ. Mailbericht, 10 januari 2014, 6.28. Onderwerp: Re: ambtelijk advies Groningen.
141 NAM. Mailbericht, 10 januari 2014, 18.45. Onderwerp: Groningen capaciteit.

de productie betekent voor de gasvoorziening en hoe dat zich vertaalt naar de operationele activiteiten van GTS."[142]

Op 15 januari 2014 stuurt Bart Jan Hoevers, manager netwerk ontwikkeling bij GTS, een mail naar het ministerie van Economische Zaken over de effecten op de leveringszekerheid van een productiebeperking van de vijf Loppersumclusters. Hoevers geeft aan dat hij vier scenario's van de NAM heeft ontvangen:
A. vijf clusters volledig in bedrijf;
B. beperking op de vijf clusters met 50%;
C. beperking op de vijf clusters met 75%;
D. volledige sluiting van de vijf clusters.

Hoevers schrijft: *"De totale leveringscapaciteit van het Groningenveld in de scenario's B en C is nagenoeg gelijk aan de capaciteit in scenario A".* GTS heeft de effecten van de verschillende scenario's op de leveringszekerheid op hoofdlijnen geanalyseerd (op basis van dezelfde uitgangspunten die in onderzoek 7 zijn gehanteerd). GTS komt tot de conclusie dat bij de scenario's A, B en C er geen gevaar is voor de leveringszekerheid (ook niet bij *'zware omstandigheden'*). Dit komt doordat de maximale capaciteit van het Groningenveld bij de beperkingen in scenario B en C nog steeds beschikbaar is.

Dit geldt niet voor scenario D. Het volledig sluiten van de vijf clusters – wat in lijn zou zijn met het SodM-advies – brengt mogelijk risico's met zich mee voor de leveringszekerheid. Het gaat dan niet zozeer om het volume, maar om de capaciteit, dat wil zeggen de productie op piekmomenten. Hoevers mailt dat afhankelijk van de gehanteerde Wobbe-waarde de leveringszekerheid vanaf de winter van 2014-2015 of 2016-2017 niet geborgd zal zijn.[143]

De risico's voor leveringszekerheid gelden voornamelijk voor het jaar 2016-2017 en niet al in 2014. In 2014 zouden deze risico's enkel gelden in het geval van een zeer strenge winter in combinatie met het feit dat enkel aardgas met een Wobbe-waarde van 53 (of meer) in de markt beschikbaar zou zijn. Mocht dit extreme scenario zich voordoen, dan zouden de gasopslagen gebruikt kunnen worden. De inzet van gasopslag in een extreem scenario vormt echter wel een beperking van de vrijheid in de markt, hiertoe dienen dan wel afspraken gemaakt te worden. De gasopslagen worden dan ingezet om de leveringszekerheid te waarborgen en kunnen door commerciële partijen niet gebruikt worden vanuit een puur financieel oogpunt (in de zomer gasopslagen vullen om vervolgens in de winter het aardgas duurder verkopen).

In een vervolgmail, na een telefoongesprek met een ambtenaar van Economische Zaken, vult Hoevers aan dat in scenario D de capaciteit van het Groningenveld beperkt is en de back-upcapaciteit van het Groningenveld niet meer hetzelfde is. Dit wordt in onderzoek 7 als vereiste genoemd voor het waarborgen van de leveringszekerheid. Het volledig sluiten van de Loppersumclusters gaat ten koste van de capaciteit (van 234 naar 176 miljoen kubieke meter per dag) en dus van de flexibiliteit (minus 25%). Hoevers schrijft: *"Met een capaciteitsreductie van Groningen naar 176 miljoen m^3 per dag belanden we dit jaar in een wereld die in de opgave*

142 Ministerie van EZ. Mailbericht, 11 januari 2014, 10.13. Onderwerp: FW: Groningen capaciteit.
143 GTS. Mailbericht, 15 januari 2014, 13.57. Onderwerp: Groningenproductie en leveringszekerheid.

van GasTerra pas in de winter van september 2019 was voorzien. Zoals ook bij jullie bekend voorzagen wij een noodzakelijke uitbreiding van de stikstofinstallaties rond 2019-2020. Met andere woorden: dat de capaciteitsreductie die met volledig sluiten van Loppersum samen gaat in zware situaties niet meer de leveringszekerheid kan garanderen is een logische consequentie."[144]

SodM adviseert in januari 2014 de Loppersumclusters te sluiten. In aanloop naar het kabinetsbesluit van 17 januari 2014 is een verdere vermindering van het volume tot onder de 40 miljard kubieke meter geen onderdeel van de discussie, omdat SodM hier niet expliciet over heeft geadviseerd. De minimale productie van 40 miljard kubieke meter is het gevolg van het (gedeeltelijk) sluiten van de Loppersumclusters, waarbij nog zo vlak mogelijk wordt geproduceerd.[145] Deze clusters produceren in 2013 rond de 17 miljard kubieke meter aardgas, maar het ministerie besluit om deze clusters voor circa 80% te sluiten ten opzichte van de jaren 2011 en 2012 (in beide jaren is circa 15,3 miljard kubieke meter geproduceerd uit deze clusters). Door deze gedeeltelijke sluiting van 80% komt het plafond volgens de berekening uit op circa 42,5 miljard kubieke meter, uitgaande van de totale productie in 2013.[146]

Dit SodM-advies is volgens de directeur Energiemarkt De Groot ook een aanpassing van de eerder gehanteerde filosofie. *"De deskundigen schatten in dat dat, gegeven de compactie in het gebied, de beste maatregel was om het risico te beperken, door juist bij die putten of die clusters waar de meeste bevingen waren, maatregelen te treffen"*, aldus de Groot.[147] Dit wijkt af van de eerdere productiestrategie om de druk in het veld gelijkmatig te houden. Mede hierdoor, naast de financiële belangen zoals eerder uiteengezet, lijkt er binnen het departement van Economische Zaken geen prikkel te zijn om het volume ook in andere clusters te beperken. Opmerkelijk is dat juist het tegenovergestelde het geval blijkt te zijn. Om 42,5 miljard kubieke meter te kunnen produceren en de Loppersumclusters te sluiten, dient uit andere clusters deels meer geproduceerd te worden.

> *Want 80% in Loppersum was ook gebaseerd op wat er technisch mogelijk was en wat technisch optimaal was, dus daar heeft dat ophogen vanuit de andere clusters ook een rol in gespeeld.*
>
> *Openbaar verhoor Jos de Groot, 1 september 2022*

Tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer op 5 februari 2014 geeft minister Kamp aan dat de ondergrens van de leveringszekerheid 40 miljard kubieke meter is indien wordt uitgegaan van een vlakke winning, en 30 miljard kubieke meter ingeval van deze productiefilosofie wordt afgeweken. Minister Kamp zegt hierover: *"Als je een zo vlak mogelijke maandelijkse productie wilt, omdat je denkt dat dat voor beperking van het aantal en de sterkte van de aardbevingen van belang is, is 40 miljard de ondergrens. Zou je op grond van nader onderzoek dat de komende jaren*

144 GTS. Mailbericht, 16 januari 2014, 10.41. Onderwerp: Re: Groningenproductie en leveringszekerheid.
145 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 28.
146 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 92.
147 Verslag openbaar verhoor van de heer de Groot, 1 september 2022.

zal worden verricht en op grond van metingen in het Groningenveld, de conclusie trekken dat deze vlakke productie niet noodzakelijk is, dan is 30 miljard kubieke meter de ondergrens."[148]

Tijdens het debat geeft minister Kamp ook aan dat gekeken is naar de vraag hoever de gaswinning rondom de Loppersumclusters verlaagd kan worden zonder dat de leveringszekerheid in gevaar komt op momenten dat het bijzonder koud is of er iets fout gaat in de keten. Dit blijkt volgens minister Kamp 80% te zijn.[149] De minister geeft tijdens dit debat echter niet aan waarop de productiefilosofie van 'vlakke winning' is gebaseerd.

Opvallend is dat 'vlakke winning' als argument gebruikt wordt om een hoge ondergrens van leveringszekerheid te hebben, terwijl dit niet in het officiële SodM-advies is terechtgekomen en dit pas later, in 2015, weer een rol ging spelen in de SodM-adviezen. Zie themahoofdstuk IV Vlakke winning, voor een nadere toelichting op de verschillende interpretaties van vlakke winning en de rol die dit gespeeld heeft in de besluitvorming.

5.3.3 Aanloop naar besluit vanuit perspectief de NAM en haar aandeelhouders

NAM en haar aandeelhouders zien geen wetenschappelijk bewijs voor productiebeperkingen

Op 29 november 2013 stuurt de NAM haar geactualiseerde *Winningsplan Groningenveld 2013* naar de minister van Economische Zaken, samen met een meet- en monitoringsplan. Zoals beschreven in paragraaf 5.2.4 stelt de NAM in het winningsplan zelf geen wijzigingen voor in de productieniveaus.

Uit interne mailwisselingen van de NAM (op werkniveau) blijkt echter dat in september 2013 binnen de organisatie wel discussie is gevoerd over de vraag of men zelf, proactief, een beperkte productiebeperking moet voorstellen. Uit deze mailwisseling komt naar voren dat naar inschatting van de NAM een lichte beperking van de productie niet leidt tot een significante wijziging in het risicoprofiel. Volgens de NAM is de verwachting van '*political experts*' echter dat de uitkomst van besluitvorming zeer waarschijnlijk wel tot een productiebeperking zal leiden (van circa 10 of 20%). Dat roept binnen de NAM de vraag op of de organisatie dan zelf niet beter kan voorsorteren op die uitkomst. *"If it is likely to be the outcome (for political reasons), how would we prefer to arrive at that outcome ('jump or pushed')?"*[150] Van de Leemput zegt tijdens zijn verhoor dat rond deze periode inderdaad wordt besproken of de NAM zelf een productiebeperking dient te adviseren. Niet zozeer vanuit veiligheidsoptiek, maar om te anticiperen op wat waarschijnlijk al door de minister zal worden besloten.[151]

De NAM en Shell keren zich tegen een productiebeperking. Volgens de NAM levert een beperking een *'false sense of security'* op. De NAM is van oordeel dat een productiebeperking de kracht van bevingen niet verandert, en alleen van invloed is op de frequentie en de kans op een beving. Volgens de NAM en Shell is er geen wetenschappelijke basis om te bepalen

148 Handelingen II 2013/14, nr. 50, item 7. Debat gaswinning in Groningen, p. 28.
149 Handelingen II 2013/14, nr. 50, item 7. Debat gaswinning in Groningen, p. 24.
150 Shell. Mailwisseling, 9-17 september 2013, 20.52. Onderwerp: Re: production reduction scenarios – framing.
151 Verslag openbaar verhoor de heer Van de Leemput, 31 augustus 2022, pp. 101-102.

wat een 'juiste' productiebeperking is. Zelf een productiebeperking voorstellen zou ten onrechte de indruk wekken dat deze bijdraagt aan een grotere veiligheid. Daarnaast blijft de versterkingsopgave volgens de NAM en Shell hetzelfde, onafhankelijk van de vraag of de gasproductie wel of niet wordt beperkt: *"Not sure there is a relationship to other measures. E.g. there is no logic that you need less preventive strengthening if you do production curtailment."*[152]

NAM-directeur Bart van de Leemput herhaalt in zijn verhoor dat productiereductie enkel zorgt voor het uitstellen van aardbevingen en dat de NAM het belangrijk vindt om dit bij de minister op tafel te leggen. De theorie van de 'vertraagde film' is volgens Van de Leemput ook in deze periode de gangbare theorie. De 'vertraagde film' is ook langsgekomen in paragraaf 4.2 van hoofdstuk 4. In zijn verhoor stelt Van de Leemput: *"als we met 10% schuiven, dan gaat die beving 10% naar achteren. Dat vinden we niet de moeite waard. Dat gezegd hebbende, dat verhaal lag wel bij de minister op tafel, dus die kon dat meenemen in zijn besluit over: wat gaan we produceren?" [...] Als de minister gedacht had dat het veilig was als hij de productie reduceerde, dan was dat ook een foute gedachte geweest."*[153]

Een productieverlaging komt dan ook niet terecht in het winningsplan of de aanbiedingsbrief van de NAM. In de technische bijlage *Technical Addendum to the Winningsplan Groningen 2013* worden wel de gevolgen en risico's voor verschillende productiescenario's doorgerekend. De NAM wijst op het versterken van kwetsbare huizen als belangrijkste maatregel om de veiligheid in Groningen te vergroten. Het ingediende winningsplan wordt volledig gesteund door de aandeelhouders. Dick Benschop, president-directeur Shell Nederland, verklaart in zijn openbaar verhoor dat Shell nauw betrokken is geweest bij het opstellen van het winningsplan. Shell heeft onder meer experts beschikbaar gesteld aan NAM.[154]

Op 27 november 2013, twee dagen voordat de NAM haar winningsplan indient, vindt er een extra telefonische vergadering van het College van Beheer Maatschap plaats, onder meer over de correcte omgang met aardbevingsrisico's en het winningsplan van de NAM. Een medewerker van Shell geeft tijdens de vergadering aan dat de NAM voor de volgende jaren een gebalanceerd programma heeft ontwikkeld om de risico's in Groningen te beheersen. Het programma bestaat uit een monitoringsplan en -protocol in combinatie met (preventieve) versterking van gebouwen. De Shell-medewerker geeft aan: *"Het programma is erop gericht om na te gaan of het risico binnen de grenzen blijft. Mocht dit echter niet het geval zijn dan is er een 'remweg'-scenario nodig. Inmiddels is gebleken dat een verlaging van de jaarlijkse productie naar 40 of 30 bcm niet helpt."*[155]

Dat een productieverlaging volgens Shell geen direct nut heeft, komt voornamelijk voort uit de onderzoeken van de NAM waar ook Shell-medewerkers aan hebben gewerkt. Het gaat opnieuw om de metafoor van de 'vertraagde film'. Uit het openbaar verhoor met Van de Leemput blijkt dit eind 2013 nog steeds de heersende opvatting binnen de NAM en Shell te zijn. Daarnaast

152 Shell. Mailwisseling, 9-17 september 2013, 20.52. Onderwerp: Re: production reduction scenarios – framing.
153 Verslag openbaar verhoor de heer Van de Leemput, 31 augustus 2022, pp. 96, 102.
154 Verslag openbaar verhoor de heer Benschop, 8 september 2022.
155 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 530e (extra, telefonische) vergadering College van Beheer Maatschap, 27 november 2013, p.1.

speelt met name ‘onderzoek 6’ een belangrijk rol in de verklaring die de NAM en Shell geven voor het ontbreken van nut en noodzaak van een productiebeperking. De NAM concludeert dat de verschillen tussen de meeste productiescenario’s relatief klein zijn, omdat de effecten van de maatregelen pas met een vertraging van vijf jaar zichtbaar worden.

Uit een mailwisseling binnen de NAM en Shell in september 2013 blijkt dat er twijfels zijn of zij niet zelf proactief dienen te handelen. De verwachting is namelijk dat het ministerie wel een productiebeperking op zal leggen. Uit de mails blijkt ook dat de NAM de overtuiging heeft dat productiebeperking op korte termijn geen invloed heeft op de kracht van bevingen, maar enkel op de frequentie van de bevingen en de kans op bevingen in de loop van de tijd. Zij beschouwt een productiebeperking dan ook als een schijnveiligheid. Deze redereneerlijn geldt ook nog grotendeels in december 2013, als de NAM haar winningsplan al heeft ingediend. De NAM en haar aandeelhouders benadrukken het gebrek aan wetenschappelijke kennis voor productiebeperkingen.

Modellen van Shell en de NAM geven ook geen zekerheid over effecten
Uit de modellen van Shell en de NAM komt geen eenduidig beeld naar voren van wat een veilig productieniveau is. Binnen de NAM leidt dit tot vragen. Zo stelt een manager binnen het Earthquake Team hierover eind november en begin december 2013 een aantal vragen aan de onderzoeksafdeling van Shell in Rijswijk. Op 28 november stuurt zij een mail met de vraag hoe snel de effecten van een beperkte productievermindering zichtbaar worden. “*We lijken nog steeds te zeggen dat als we minder gaan produceren dat de film dan langzamer afgespeeld wordt, maw frequentie van bevingen gaat naar beneden. De vraag die nog moeilijker te beantwoorden lijkt is wanneer dit effect merkbaar wordt: meteen, na 1 jaar of geleidelijke toenemend over een periode van 10+ jaar.*”[156]

Uit de mailwisseling die ontstaat blijkt dat op dit moment het nog onduidelijk is wanneer de effecten van een productievermindering zichtbaar worden. Er is sprake van grote bandbreedtes, die liggen tussen drie en zestien jaar. Daarnaast blijkt het niet mogelijk om voor de periode 2014-2020 per jaar aan te gegeven hoeveel aardbevingen er zullen plaatsvinden bij een productieniveau waarbij niet wordt ingegrepen (de basissituatie), en bij een productie van 30 miljard kubieke meter. *“Even if the table could be populated now we are concerned it would be misleading given the very large random variability and epistemic uncertainty in annual event numbers. These uncertainties would mask the differences between annual event rates for the two production scenarios.”* Daarnaast geven de onderzoekers van Shell aan dat de seismische risico’s niet uitgedrukt dienen te worden in magnitudes vanwege de significante verschillen in de ondergrondbeweging (grondversnellingen en grondsnelheden).[157] Ook wordt er een aantal keer verwezen naar onderzoek 6, het onderzoek naar de opties voor alternatieve manieren van gaswinning en productiebeperking om hiermee de bevingen te beperken.[158]

156 NAM. Mailwisseling met Shell, 28 november 2013, 9.25. Onderwerp: Re: response time.
157 De magnitude geeft de kracht van de aardbeving weer, maar zegt weinig over de gevolgen van een schade voor mensen en bebouwing. Grondversnellingen en grondsnelheden zijn daarvoor betere indicatoren, omdat ze aangeven hoe hevig de grond tijdens een aardbeving beweegt. In paragraaf 1.2.3 is een uitleg over de begrippen opgenomen.
158 NAM. Mailwisseling NAM en Shell, 18 november–5 december 2013, 12.21. Onderwerp: Re: response time.

Dezelfde Earthquake Teammanager van de NAM stuurt een mail, ook aan Van de Leemput, waarin zij schrijft dat het moeilijk te verklaren is waarom de NAM wel met zekerheid kan stellen dat een productiebeperking tot 30 miljard kubieke meter geen significante invloed heeft op de risico's, maar tegelijkertijd op basis van de eigen modellen niet kan zeggen hoe snel 'de film' zal vertragen. Uit de mail blijkt dat zij beseft dat dit antwoord belangrijk is voor de politieke besluitvorming: *"Kamp and TK will also want some clear answers on this so I think we all have to push for better answers than given below."*[159]

NAM wil besluit minister, geen eigen voorstel in het winningsplan
Van de Leemput geeft op 31 december 2013 via een interne mail een terugkoppeling van zijn overleg bij het ministerie van Economische Zaken diezelfde middag. Minister Kamp geeft in het overleg aan dat veel van zijn adviseurs het verstandig vinden om Loppersum zo veel mogelijk te ontzien. Volgens van de Leemput gaat de voorkeur van de minister uit naar een productie van 40 miljard kubieke meter, waarbij de vijf clusters rondom Loppersum gesloten worden, onder meer om 'tijd te kopen' zodat in de tussentijd huizen verstevigd kunnen worden.[160]

Van de Leemput schrijft dat hij een aantal technische punten naar voren heeft gebracht, waaronder dat het ontzien van de Loppersumclusters kan leiden tot een risico op ongelijke drukverdeling over het veld. Verder stelt hij dat het scenario van 40 miljard kubieke meter mogelijk leidt tot meer aardbevingen. Het ministerie van Economische Zaken zal dit samen met TNO en andere technische adviseurs onderzoeken. Tegelijkertijd steunt Van de Leemput het feit dat er maatregelen worden genomen. Van de Leemput stelt ook dat de aandeelhouders (Shell en ExxonMobil) op de hoogte zijn van de Haagse plannen.

De *UK/NL Joint Interest Manager* van ExxonMobil antwoordt op 2 januari 2014 dat ze de druk om iets te doen begrijpt. Voor ExxonMobil is het echter moeilijk om een productiebeperking te steunen zonder technische basis. Dit heeft vooral betrekking op de productiebeperking van 40 miljard kubieke meter in combinatie met het sluiten van de Loppersumclusters. Volgens de medewerker van ExxonMobil staat dit op gespannen voet met het balanceren van druk. Zij doet Van de Leemput de suggestie dat het onderzoeksteam van ExxonMobil (Upstream Research Company, URC) hier wellicht bij kan helpen.

De NAM-directeur antwoordt hierop dat hij de zorgen van ExxonMobil deelt en de technische risico's duidelijk met de overheid wil delen. Hiervoor zouden de opvattingen van het onderzoeksteam van ExxonMobil helpen. In de tussentijd wil Van de Leemput weten wat de impact is van dergelijke scenario's. Hij verzoekt de NAM daarom om calculaties. Daarnaast wil Van de Leemput de juridische context verduidelijkt hebben: wie adviseert er, wie bepaalt er en wat voor impact heeft dat op de juridische positie van de NAM en haar aandeelhouders? Deze vragen legt hij neer bij Shell en ExxonMobil.[161] Een zorgpunt van Shell is dat de Loppersumclusters definitief worden gesloten, zoals geadviseerd door het SodM.

159 NAM. Mailbericht, 5 december 2012, 21.21. Onderwerp: Re: Response time.
160 NAM. Mailbericht, 31 december 2013, 15.39. Onderwerp: feedback ministry.
161 NAM. Mailbericht, 2 januari 2014, 13.24. Onderwerp: Re: feedback ministry.

In reactie op de mail van Van de Leemput schrijft een medewerker van Shell op 3 januari 2014 dat hij niet tegen de notie is om '*Loppersum te ontzien'*, maar dat hiervoor wel een wetenschappelijke basis moet zijn en dat als die er niet is, het beter is dat de minister deze beslissing neemt dan dat de NAM besluit dit op te nemen in haar winningsplan. In dezelfde mail uit de Shell-jurist zijn zorgen over de term '*insluiten van clusters*'. Hij vindt het belangrijk dat als er gesproken wordt over de mogelijkheid van het insluiten van clusters, benadrukt wordt dat het gaat om een *tijdelijke* sluiting en niet om het definitief insluiten van bepaalde clusters. Shell geeft er de voorkeur aan om per cluster een productielimiet in te stellen en niet om een heel cluster in te sluiten.[162]

Zorgen bij de NAM en haar aandeelhouder over sluiten van Loppersumclusters
Op 3 januari 2014 is er tevens een vergadering van het College van Beheer Maatschap, waar het conceptadvies van SodM en de risicoanalyses van de NAM ter sprake komen. Stan Dessens van EBN vindt het vreemd dat een afzonderlijke inspectiedienst de normen bepaalt voor wat maatschappelijk aanvaardbaar is. Hij vindt dit eerder een zaak van het ministerie. Verder meent hij dat bij de afweging van risico's een algemeen kader toegepast dient te worden. Volgens directeur-generaal Dierikx stamt het meest recente vastgestelde kader uit 2006. In dat kader staat dat het groepsrisico per casus beoordeeld dient te worden. Door gebrek aan een duidelijk kader gebruikt SodM de risicoanalyse van de NAM, die SodM echter als onvoldoende kwalificeert. Dierikx laat weten: *"Het ministerie poogt om Staatstoezicht te bewegen in de richting van de visie van professor Helsloot."* Dessens geeft aan dat de minister op grond van de bevindingen van Helsloot (zie paragraaf 5.2.4 voor de inhoud van het onderzoek van Helsloot) kan zeggen dat hij enige afstand neemt van het advies van SodM.[163] Het is opmerkelijk dat Dessens als overheidscommissaris (EBN) hier de rol van SodM en zijn advies bagatelliseert en pleit voor de bevindingen van professor Helsloot.

NAM-directeur Van de Leemput zegt in dezelfde vergadering dat de NAM ten aanzien van Loppersum bekijkt of het binnen een scenario van 40 miljard kubieke meter mogelijk is om de vijf noordelijke clusters te sluiten. Hierbij moet ook worden gekeken naar de mogelijkheden die gasopslagen (zoals UGS Norg) daarbij kunnen bieden, aldus Van de Leemput. Van de Leemput geeft later in de vergadering aan dat de NAM al heeft gekeken naar een scenario waarbij het productieniveau 40 miljard kubieke meter is: *"in een dergelijk scenario is er ruimte om rond Loppersum een paar jaar minder te produceren en de betreffende clusters alleen in te zetten voor peakshaving."* Het is daarom belangrijk om de Loppersumclusters operationeel te houden. Uit de notulen blijkt dat Dierikx deze lijn onderschrijft: *"De heer Dierikx zegt dit verstandig te vinden en geeft aan dat de clusters inderdaad niet definitief moeten worden ingesloten, opdat deze op een later moment indien nodig weer in bedrijf kunnen worden genomen. Hij bevestigt dat er een stevige neiging bestaat om voor de jaren 2014, 2015 en 2016 een productieniveau van 40 bcm voor te schrijven."*

Het idee bij dit productiescenario is om tijd te winnen, zodat het versterkingsprogramma kan worden uitgevoerd. De NAM deelt de doelstelling om de Loppersumclusters te ontzien, maar ziet wel als bezwaar dat hierdoor ondergrondse drukverschillen worden gecreëerd. Het voorstel van de NAM is om prioriteit te geven aan de ontwikkeling van de randblokken om hiermee

162 Shell. Mailbericht, 3 januari 2014, 10.32. Onderwerp: Re: feedback ministry.
163 College Beheer Maatschap. Notulen van de 535e (extra, telefonische) vergadering van het College van Beheer Maatschap op 3 januari 2014.

drukverschillen in het veld te vermijden. De Tcbb geeft hierover tegenstrijdig advies volgens de NAM. De Tcbb is namelijk voorstander van het ontwikkelen van randblokken, maar acht ook het ontzien van de Loppersumclusters nuttig, aldus Van de Leemput. De NAM onderzoekt ook nog een variant waarbij drie van de vijf clusters worden ingesloten. Dierikx begrijpt het bezwaar van de NAM, maar geeft aan dat een dergelijk productiescenario niet permanent is, maar slechts voor drie jaar geldt, om zo Loppersum te ontzien en tijd te winnen. Van Roost, CEO van ExxonMobil Nederland, concludeert dat het idee is om uit te gaan van een jaarproductie van 40 miljard kubieke meter en dat daardoor het tienjarige afnameplafond voor 2005-2015 niet zal worden gehaald. Dierikx geeft te kennen dat er een sterke neiging is om voor de jaren 2014, 2015 en 2016 telkens uit te gaan van 40 miljard kubieke meter, waarna er een verdere daling optreedt.

Dick Benschop van Shell trekt de resultaten en opvattingen in twijfel. Benschop wil een meer getrapte afbouw, omdat de technische onderzoeken aantonen dat drukegalisatie nuttig is. Hij zegt dat de nieuwe aanpak onverwachts komt en haaks lijkt te staan op eerdere bevindingen. *"Dit voorstel lijkt uit te gaan van wat Staatstoezicht uitspreekt, zonder dat dit is getoetst"*. Hierop antwoordt Dierikx dat het TNO-rapport ook laat zien dat sluiting van clusters rond Loppersum zorgt voor lagere seismische risico's.[164]

Binnen de NAM en haar aandeelhouders leven er twee grote zorgen. Allereest is dat de productieverlaging, maar ook de capaciteitsbeperking door het sluiten van de Loppersumclusters is een punt van zorg. Door de capaciteitsbeperking raakt de NAM flexibiliteit kwijt en kan er mogelijk op piekmomenten niet meer maximaal worden geleverd, waardoor het totale volume in de toekomst kan afnemen.

Shell en de NAM willen veiligheid door versterking, niet door productieverlaging
Op zondag 5 januari 2014 stuurt Bart van de Leemput intern binnen de NAM en extern aan Shell en ExxonMobil een mail waarin hij in vervolg op de mail van 3 januari een voorstel doet over de vraag hoe verder te gaan. De focus moet volgens hem liggen op interactie met de overheid en op het vinden van een praktische oplossing voor de reductie in productie uit het gebied rond Loppersum, in plaats van op escalatie via de aandeelhouders. Escalatie is nog wel een optie als significante technische risico's worden voorzien of als de oliemaatschappijen in een hoek geduwd worden en de operationele flexibiliteit al te zeer zien afnemen.

In zijn mail schrijft Van de Leemput dat de minister inmiddels de meeste adviezen heeft ontvangen (het SodM-advies volgt een dag later) en deze zal laten samenkomen in de volgende besluiten:
1. Goedkeuring voor het winningsplan met als voorwaarde een productielimiet van 40 miljard kubieke meter voor drie jaar (de NAM stelde voor het eerste jaar 45 miljard kubieke meter voor).
2. Een productiewijze waarbij de impact op Loppersum wordt gemitigeerd. Veel adviserende instanties vinden dit een goed idee, aangezien hierdoor tijd gewonnen kan worden voor de versterkingsopgave.
3. Sneller en pro-actiever handelen door de NAM bij versterkingsoperaties.

164 College Beheer Maatschap. Notulen van de 535e (extra, telefonische) vergadering van het College van Beheer Maatschap op 3 januari 2014.

De NAM stelt hier een benadering tegenover die over drie lijnen loopt:

1. Maak een lijst met technische risico's bij een ongebalanceerde afname uit het veld. *"So far we have 3-4* [technical risks], *which are not very strong. We will work this list further but my current judgement is that we will not find showstoppers which are strong enough to really block this option."* [...] *"The issue for the minister is not so much a technical issue, his issue is that several of his advisory committees do this suggestion to him, so it is very difficult to ignore."*
2. Definieer een manier om de impact bij Loppersum te mitigeren zonder de productie te reduceren tot 40 miljard kubieke meter (bijvoorbeeld 43 miljard kubieke meter of 42 miljard kubieke meter) en toon aan dat deze reducties ook al helpen.
3. Implementeer de suggesties van de overheid, maar met behoud van maximale flexibiliteit van het veld (bijvoorbeeld vermijding van geplande sluitingen, betrouwbaarheidsissues). Het belangrijkste operationele issue hierbij is wel dat clusters rondom Loppersum de *'sterkste'* zijn (*largest drainage area* en laagste *capacity decline*). Wanneer de clusters niet gebruikt worden, kan dit de productie snel doen verlagen en impact hebben op de toekomstige productie.[165]

Van de Leemput eindigt zijn mail met de mededeling dat er niet alleen maar problemen zijn. De NAM krijgt namelijk ook goede feedback en de samenwerking met het ministerie is nog steeds heel goed. Het bedrijf is zelfs gevraagd om mee te helpen bij het opstellen van een brief aan de Tweede Kamer.

Van de Leemput stuurt in de avond deze mail door naar Andy Brown (directeur Upstream Shell), vergezeld van een toelichting waarin hij de strategie van Shell kort samenvat. De NAM en Shell besluiten om samen met de overheid te zoeken naar een werkbare manier om de productiebeperking rondom Loppersum te bewerkstelligen, in plaats van te escaleren via de aandeelhouders. Van de Leemput denkt dat er een kans bestaat dat ExxonMobil Brown benadert om toch te escaleren. Volgens Shell (Benschop) en Van de Leemput is dit een weinig realistische benadering die bovendien risicovol is voor de onderlinge relaties en publieke aandacht voor de 'venture' (NAM).[166]

Op dinsdag 7 januari 2014 doet Van de Leemput kort verslag van het overleg op het ministerie van Economische Zaken. Het ministerie maakt heel duidelijk dat 45 miljard kubieke meter niet acceptabel is, gezien het sterke advies van SodM. Daarnaast wil het ministerie graag de productie rondom Loppersum verlagen (2-3 miljard kubieke meter voor vijf clusters). *"They rejected 7 [clusters], we are still arguing 5 [clusters]."*[167]

Op 8 januari stuurt een medewerker van Shell een mail aan verschillende personen binnen Shell, waaronder Benschop, en aan NAM-directeur Van de Leemput. In deze mail schrijft de Shell-medewerker dat het belangrijk is om onderscheid te maken tussen een beperking van de totale jaarproductie uit Groningen en een beperking van de productie uit de Loppersumclusters. "*Een beperking van het totale volume zet weinig zoden aan de*

165 NAM. Mailbericht, 5 januari 2014, 11.53. Onderwerp: Re: Update Groningen.
166 NAM. Mailbericht, 5 januari 2014, 18.19. Onderwerp: Fw: Update Groningen.
167 NAM. Mailbericht, 7 januari 2014, 22.33. Onderwerp: Re: Update Groningen.

dijk qua veiligheid, is een schijnzekerheid (aardbevingen blijven komen, en maximale sterkte verandert nagenoeg niet) en heeft een neerwaartse spiraal – als je eenmaal de suggestie wekt dat productiebeperking goed is voor de veiligheid." Volgens de medewerker van Shell is een productiebeperking niet proportioneel, omdat met hetzelfde geld de veiligheid beter kan worden gegarandeerd door de versterking van huizen. "*Het is belangrijk dat NAM dit advies zo expliciet mogelijk (op schrift, in Maatschap) bij het Ministerie neerlegt*." Een beperking van 40 miljard kubieke meter leidt tot een uitstel van 25-30 miljard kubieke meter over een periode van tien jaar (aannemende dat beperking onomkeerbaar is). In geld uitgedrukt is dit ongeveer 250 tot 300 miljoen euro '*netto contante waarde*' en meer dan 1 miljard aan gederfde overheidsinkomsten in de komende jaren.[168]

Zoals uit bovenstaande mail blijkt, zijn de NAM en Shell zich bewust van de inkomstenderving voor zowel Shell en ExxonMobil als voor de Staat. Daarnaast blijven Shell en de NAM expliciet meerdere malen benadrukken dat een beperking van de productie enkel leidt tot schijnveiligheid en dat veiligheid garanderen dient te gebeuren door huizen te versterken in plaats van de productie te verminderen. Het is de strategie van Shell om dit constant te expliciteren richting het ministerie van Economische Zaken, zowel in de Maatschap als op andere manieren. Aan productiebeperking zijn grote financiële belangen verbonden. Desondanks geeft Van de Leemput tijdens zijn verhoor aan dat geld wel een rol speelt, maar niet de belangrijkste drijfveer is. Ook de leveringszekerheid speelt volgens hem een rol.[169]

> *Centen spelen een rol, maar dat was niet het grote dilemma. Als u mij vraagt waar ik wakker van lag, was dat leveringszekerheid tegen veiligheid. Dat is de afweging. Er zat een hoop geld voor het Rijk in. Er zat ook een hoop geld voor de aandeelhouders. Dat moeten we niet ontkennen, maar dat was niet het echte dilemma waar ik mee worstelde.*
>
> *Openbaar verhoor Bart van de Leemput, 31 augustus 2022*

5.3.4 GasTerra sorteert medio 2013 al voor op een productiebeperking

Deze paragraaf beschrijft hoe GasTerra tracht te anticiperen op een nog te nemen besluit van de minister om de gasproductie te beperken. GasTerra moet voor haar werkzaamheden immers weten welk besluit de minister gaat nemen, maar dit besluit is dan niet genomen.

Voorsorteren door wijziging verkoopstrategie GasTerra

In aanloop naar de vergadering van het College van Gedelegeerde Commissarissen van GasTerra op 28 juni 2013 is er levendig onderling mailverkeer tussen ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken. Deze mailwisseling gaat over de verkoopstrategie van GasTerra voor het kalenderjaar 2014. GasTerra wijzigt haar strategie, omdat de minister eind 2013 mogelijk besluit de Groningenproductie te beperken. De strategiewijziging van GasTerra richt zich op de hoeveelheid gas die het bedrijf '*op de schermen*' verkoopt in 2014

168 NAM. Mailbericht, 8 januari 2014, 3.41. Onderwerp: FW: NAM social plan letter to MEA for CBM discussion and support.
169 Verslag openbaar verhoor van de heer Van de Leemput, 31 augustus 2022.

(standaardschermproducten op de Title Transfer Facility, TTF), dus wat GasTerra verkoopt op de spotmarkt in plaats van via termijncontracten. Dit is de hoeveelheid gas die vrij verhandeld wordt op de gasbeurs TTF.

In 2014 wil GasTerra ongeveer 47 miljard kubieke meter Groningengas leveren. GasTerra schuift 3 miljard kubieke meter aan standaardproducten die voorzien waren om te verkopen in 2013 door naar 2014. Zonder deze aanpassing zit GasTerra op 1 januari 2014 al op 39 miljard kubieke meter Groningengas dat reeds gecommitteerd is. Dit laat in 2014 ruimte om 8 miljard kubieke meter te kunnen verkopen om de totale afzet van 47 miljard te realiseren. De strategiewijziging brengt de hoeveelheid gecommitteerd gas op 1 januari 2014 omlaag naar 36 miljard kubieke meter. Zo blijft er nog ruimte over om 11 miljard kubieke meter te verkopen in 2014. Dit biedt GasTerra de mogelijkheid om snel en adequaat in te spelen op een besluit van de minister om de Groningenproductie te beperken: *"Indien de minister een productiebesluit instelt dat lager is dan 47 mrd m3 maar hoger dan 36 mrd m3 wordt er in 2014 minder verkocht dan 11 mrd m3 schermproducten. De resterende verkoop aan schermproducten wordt aangepast aan het besluit van de minister. Indien de minister een besluit neemt tussen de 30 en 36 mrd m3 dan zal GasTerra in 2014 geen schermproducten meer gaan verkopen maar inkopen. Het betreft maximaal 6 mrd m3 indien het besluit 30 mrd m3 is. Bij de aanpassing van de verkoopstrategie heeft GasTerra aangenomen dat een productiebesluit niet lager dan 30 mrd m3 zal zijn omdat bij een lager besluit de volledige L-gas markt niet beleverd kan worden en dan op één of andere wijze moet worden overgegaan tot rantsoenering. Dit voorstel komt vrijdag in de CvG aan de orde en zal door alle aandeelhouders worden gesteund."*[170]

Shell stemt, in tegenstelling tot ExxonMobil, in juni 2013 in met het voorstel van GasTerra om in 2013 niet al op voorhand maximaal gas te verkopen voor de winter van 2014, maar een marge te behouden om het ministerie van Economische Zaken meer bewegingsruimte te bieden om een productiebeperking in te kunnen stellen.[171] Doordat Shell, naast EBN en het ministerie van Economische Zaken, hiermee instemt, is het voor GasTerra mogelijk om voor te sorteren op een mogelijk productiebesluit, aangezien binnen GasTerra besloten dient te worden met een drievierdemeerderheid.

> *Ja, dus dat je niet maximaal gaat verkopen, op voorhand. Dat heb ik toen gesteund, met de overweging dat ik verwachtte dat de minister als het NAM-winningsplan van 2013-2014 er in januari zou zijn, tot productiebeperking zou gaan besluiten. Het leek mij niet verstandig om vanuit de verkopen de minister voor een voldongen feit te stellen en zijn manoeuvreerruimte te verkleinen. Die opvatting werd niet gedeeld door mijn collega Joost van Roost van ExxonMobil. Die wilde dat er maximaal verkocht zou worden.*
>
> *Openbaar verhoor Dick Benschop, 8 september 2022*

170 Ministerie van EZ. Mailbericht, 25 juni 2013, 11.04. Onderwerp: Groningen planning 2013 en aanpassing verkoopstrategie 2014.
171 Verslag openbaar verhoor van de heer Benschop, 8 september 2022.

De volume-afname van het Groningengas door GasTerra komt in 2013 uiteindelijk uit op 53,2 miljard kubieke meter. Op grond van het Groningenplafond mag hierdoor in 2014 en 2015 nog slechts 91 miljard kubieke meter Groningengas worden gewonnen (gemiddeld 45,5 miljard kubieke meter per jaar). Door de extra productietoename in 2013 wil GasTerra in 2014 45,6 miljard kubieke meter winnen indien de minister niet overgaat tot een productiebeperking. GasTerra wil echter beleidsruimte voor de minister overlaten en besluit om niet het volledige gasaanbod te verkopen. Shell stemt, in tegenstelling tot ExxonMobil, hiermee in, waardoor er een drievierdemeerderheid is. Hierdoor wordt het voor de minister eenvoudiger om een productiebeperking in te stellen.

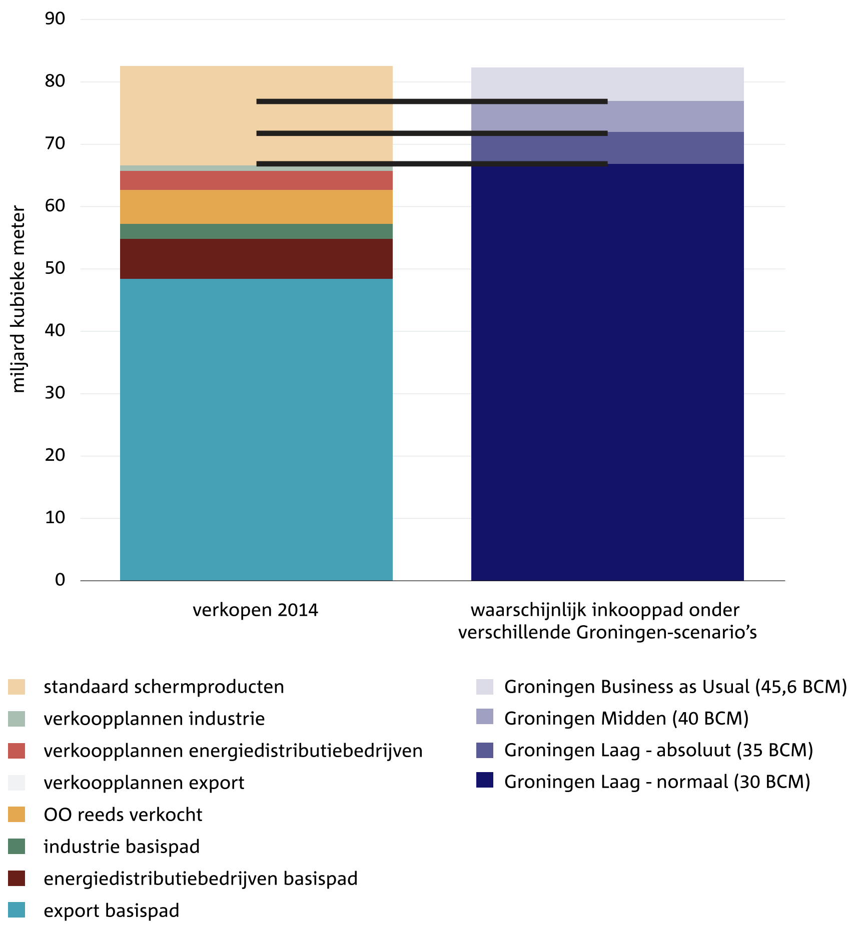
In het businessplan van GasTerra staan drie scenario's die uitgaan van een mogelijke productiebeperking door de minister: laag-normaal (30 miljard kubieke meter), laag-absoluut (35 miljard kubieke meter) en midden (40 miljard kubieke meter). Figuur 5.4 illustreert dit. Aan de linkerkant is de vraag weergegeven per segment, aan de rechterkant het inkooppad in de vier scenario's. Er is circa al 60 miljard kubieke meter aan verkopen gecontracteerd. Op de CvG-vergadering van 12 december 2013 wordt het businessplan van GasTerra goedgekeurd. In het businessplan is ook een scenario opgenomen voor als er geen beperking wordt ingesteld. Dit scenario ligt op 45,6 miljard kubieke meter.[172]

GasTerra houdt in 2013 dus rekening met een productiebeperking, waarbij de verwachting is dat deze zelfs nog lager zou kunnen uitvallen dan 42,5 miljard kubieke meter. Het besluit tot een productiebeperking van 42,5 miljard kubieke meter leidt er dan ook niet toe dat GasTerra veel bij hoeft te sturen aan het begin van het jaar. Broenink bevestigt dit in zijn openbaar verhoor door te stellen dat het besluit aansluit bij de voorbereidingen die GasTerra heeft getroffen.[173]

> *Dus dat ook de minister in 2014 in zijn brief zegt "42,5 voor 2014 en 42,5 voor 2015": persoonlijk was ik daar blij mee, want dat was consistent met de manier waarop wij onze verkopen hadden voorbereid, dat was dus consistent met het GasTerra-businessplan.*
>
> *Openbaar verhoor Anton Broenink, 2 september 2022*

Gertjan Lankhorst (CEO van GasTerra), bevestigt dit in zijn openbaar verhoor. Op de vraag van de commissie of het productieplafond van 42,5 miljard kubieke meter leidt tot een verandering in de werkzaamheden, antwoordt Lankhorst dat dit meevalt. GasTerra heeft voor 2014 een basispad van 46 miljard kubieke meter begroot, waarin al mogelijkheden zijn opgenomen om te anticiperen op een besluit van de minister tot verdere reductie.[174]

172 GasTerra. Brief aan de Raad van Commissarissen met goedgekeurd Business Plan, Begroting en Budget 2014, 28 januari 2014.
173 Verslag openbaar verhoor de heer Broenink, 2 september 2022.
174 Verslag openbaar verhoor de heer Lankhorst, 2 september 2022.



Figuur 5.4 Productiescenario's voor kalenderjaar 2014

Bron: GasTerra, Businessplan 2014

Gasterra houdt in 2013 geen rekening met capaciteitsbeperking in de volgende jaren
GasTerra houdt rekening met een volumebegrenzing en sorteert hierop voor. Het bedrijf houdt echter geen rekening met een begrenzing van specifieke clusters, de Loppersumclusters. Hierdoor neemt de capaciteit van het Groningenveld af en zijn er beperkingen in de flexibiliteit.

De beperking van de flexibiliteit door het sluiten van de Loppersumclusters in 2014, maar ook later in 2015, toen hij ook limieten heeft gezet op de andere gedeeltes van de velden, zorgde wel voor een significante beperking van de flexibiliteit van het Groningenveld. Daar hebben we wel mee geworsteld, met hoe we daar goed mee om moesten gaan.

Openbaar verhoor Anton Broenink, 2 september 2022

Deze begrenzing van specifieke clusters is voor GasTerra complexer en problematischer dan de totale volumebegrenzing. De flexibiliteit die GasTerra al heeft verkocht, kan niet volledig uit eigen middelen worden geleverd. Dit kan deels worden opgelost door uitbreiding van de gasopslag Norg. Dit betreft dan voornamelijk zomer-wintercapaciteit. Voor de flexibiliteit op de korte termijn wordt er een beroep gedaan op de Engelse markt.[175]

> *Wat we bijvoorbeeld gedaan hebben … We hadden een pijpleiding tussen het Nederlandse gassysteem en het Engelse gassysteem, BBL. Wij exporteerden daar ook gas doorheen. Het volume door die leiding hebben we teruggeschroefd naar zeg maar de helft, zodat we op dagbasis een beetje meer en een beetje minder door die leiding konden laten stromen en dan heel actief werden op de Engelse markt om, als ze dan een beetje minder deden, daar extra gas in te kopen of als ze een beetje meer deden, daar extra gas te verkopen. Dus we hebben andere vormen van flexibiliteit gevonden om met die beperking om te kunnen gaan.*
>
> *Openbaar verhoor Anton Broenink, 2 september 2022*

Deze capaciteitsbeperking door de sluiting van de Loppersumclusters leidt ertoe dat GasTerra anders dient te handelen. "*Die beperking van flexibiliteit bracht ons meer hoofdbrekens dan de beperking van het volume*", aldus Broenink.[176]

Met de liberalisering van de gasmarkt is onvoldoende vastgelegd welke partij verantwoordelijk is voor de leveringszekerheid. Dit is ten tijde van de liberalisering minder noodzakelijk, aangezien er voldoende gas in de markt is vanwege het Groningenveld dat als swing supplier fungeerde. Hier werd binnen het gasgebouw vrijwillig invulling aan gegeven. Met het instellen van productieplafonds voor het Groningenveld ontstaat er een nieuwe situatie. GasTerra wordt als commerciële partij de facto (mede-)verantwoordelijkheid voor de leveringszekerheid en krijgt hiermee (informeel) ook een 'publieke taak'. Officieel heeft GasTerra deze taak niet. Maar haar handelen wordt hiermee op de 'vrije markt' beperkt. Broenink zegt tijdens zijn openbaar verhoor dat hij begrijpt dat er een partij dient te zijn die verantwoordelijkheid draagt voor de leveringszekerheid, om zodoende rust in de markt te creëren. Deze partij dient naar zijn mening wel een vergoeding te krijgen, omdat zij diverse kosten draagt.[177]

> *De markt is vrij. Je bent als GasTerra een van de aanbieders. Er zijn ook concurrenten. Dan ben je plotseling verantwoordelijk voor de leveringszekerheid van de hele markt, terwijl je maar één van de deelnemers bent. Dat betekent dat jij als GasTerra een verplichting hebt*

175 Verslag openbaar verhoor de heer Broenink, 2 september 2022.
176 Verslag openbaar verhoor de heer Broenink, 2 september 2022.
177 Verslag openbaar verhoor de heer Broenink, 2 september 2022.

die iemand anders niet heeft. Het is ook niet een verplichting die geen geld kost. Ik bedoel, leveringszekerheid, volume achterhouden, flexibiliteit achterhouden, beperkt je in je commerciële vrijheid, dus dat is best een verplichting. Ik word dan als GasTerra plotseling verantwoordelijk als een concurrent een probleem heeft of besluit niet te leveren.

Openbaar verhoor Anton Broenink, 2 september 2022

5.3.5 Omgang met het jaarlijkse productieplafond

Productieplafond wordt gelijkgesteld aan productiedoel
Op 22 januari 2014, vijf dagen nadat minister Kamp besluit tot een productiebeperking, is er een vergadering van het College van Beheer Maatschap. Tijdens deze vergadering geeft NAM-directeur Van de Leemput aan dat de NAM, direct na het kabinetsbesluit, de productie uit de clusters rondom Loppersum naar een lager niveau heeft gebracht. Naast de begrenzing van de productie uit het Groningenveld naar respectievelijk 42,5, 42,5 en 40 miljard kubieke meter voor de jaren 2013, 2014 en 2015, besluit het kabinet dat er maximaal 3 miljard kubieke meter uit de Loppersumclusters gewonnen mag worden. Tot en met 17 januari 2014 is er al 1 miljard kubieke meter uit deze clusters opgepompt. Bij een *hot standby* zal de jaarproductie boven de drie miljard kubieke meter uitkomen.[178] *"De heer Dessens [EBN] merkt op dat het in lopende jaar, vanwege de in de periode tot en met 17 januari reeds gerealiseerde productie, extra moeilijk is binnen de limiet van 3 miljard m3 te blijven. De directeur van de NAM bevestigt dit en geeft aan dat de NAM bewust de controlekamer niet vóór bekendmaking van het besluit door de Minister al opdracht heeft gegeven om de productie aldaar te verlagen."*[179]

De NAM staat vanaf eind december 2013 in contact met het ministerie van Economische Zaken en is op de hoogte van het voornemen van minister Kamp om de Loppersumclusters grotendeels te sluiten. De NAM heeft niet voorgesorteerd op het besluit van de minister.

Minister Kamp heeft in een gesprek met de gemeenten aangegeven dat minder winnen uit de Loppersumclusters niet zal betekenen dat de andere gebieden meer moeten produceren. Benschop, president-directeur Shell Nederland, merkt tijdens de vergadering van het College van Beheer Maatschap op 22 januari 2014 op dat het relevant is waarmee je de winning vergelijkt, maar dat er ten opzichte van 2013 waarschijnlijk geen sprake is van een stijging. Van Roost (CEO ExxonMobil) geeft aan dat bij een productie van 42,5 miljard kubieke meter de andere delen van het veld opnieuw 39 miljard kubieke meter moeten produceren doordat de Loppersumclusters minder mogen produceren. Hij erkent dat er ten opzichte van het werkplan voor 2014 wel degelijk sprake is van een verhoging van de productie uit de andere clusters. Van

178 De NAM onderscheidt drie mogelijke startsituaties. Elke situatie heeft een andere opstarttijd, betrouwbaarheid en een mate van operationeel gasgebruik. Alle drie de situaties kennen een (laag) operationeel gasgebruik per productielocatie.

179 College Beheer Maatschap. Notulen van de 538e (extra, telefonische) vergadering van het College van Beheer Maatschap, gehouden op 22 januari 2014.

Roost pleit er daarom voor om de minister hierover goed te informeren, zodat deze op dit punt niet in de problemen komt.[180]

Het totale Groningenveld produceert minder, maar doordat de Loppersumclusters grotendeels worden ontzien, heeft dit als gevolg dat de overige clusters evenveel dan wel meer moeten produceren dan in het piekjaar 2013. Met als gevolg dat seismiciteit in sommige clusters toeneemt, doordat zij voor een langere tijd op piekbelasting moeten draaien.

Minister Kamp en zijn ambtenaren geven in meerdere gremia aan dat het nieuwe (jaarlijkse) productieplafond niet overschreden mag worden. Zo geeft de nieuwe directeur Energiemarkt bij Economische Zaken, Birgitta Westgren, in een bijeenkomst van de Adviescommissie Capaciteitsmaatregelen van 18 juni 2014 aan: "*dat de grens van 42,5 bcm heel hard is; er moet wel expliciet gemaakt worden welke risico's er bestaan rond het voorkomen van een overschrijding en het minimaliseren van een onderschrijding van het productieplafond.*"[181]

Ook Dierikx benadrukt dat het plafond niet overschreden mag worden. Hij geeft op 4 juli in het College Gedelegeerde Commissarissen van GasTerra te kennen dat de minister in elk geval geen overschrijding van het maximum van 3 miljard kubieke meter uit de Loppersumclusters zal accepteren.[182] In een bijpraatsessie op 10 juli 2014 met de NAM, Gasunie en GasTerra laat minister Kamp weten absoluut geen overschrijding van 42,5 miljard kubieke meter te willen hebben. De NAM, GTS en GasTerra geven aan deze grens te respecteren.[183]

Een belangrijk gevolg van de instelling van het jaarlijkse productieplafond is dat het niet enkel als plafond wordt gehanteerd maar tegelijkertijd als een jaarlijks productiedoel dat GasTerra zo dicht mogelijk dient te benaderen, ook wel 'puntlanding' genoemd. In eerdere jaren is enkel sprake geweest van een tienjarig Groningenplafond, met jaarlijkse prognoses die zowel onderschreden als overschreden kunnen worden en die deels gecorrigeerd kunnen worden in opeenvolgende jaren.

Uit de Leidraad voor Waardemaximalisatie uit 2014 van GasTerra is ook goed op te maken dat winstmaximalisatie en het behalen van het productieplafond een doelstelling is: "*GasTerra streeft naar zo hoog mogelijke opbrengsten (Volume x Prijs verminderd met de kosten) voor de korte en lange termijn (anticiperen). [...] Waardemaximalisatie betekent dat GasTerra het volumedoel eerst wil realiseren en daarna komt het doel van prijs. GasTerra streeft dus naar volledig verkopen van vrije verkoopruimte, zodat het zo dicht mogelijk het Groningenplafond benadert, maar niet overschrijdt.*"

GTS en GasTerra hebben elkaar nodig om doelstellingen te bereiken
GTS moet de kwaliteitsbalans in het transportsysteem verzorgen en maakt hierbij gebruik van kwaliteitsconversiemiddelen (zoals stikstof toevoegen). Desondanks heeft GTS de hulp van GasTerra nodig. Als er onbalans in het systeem is, kan dit maar aan één kant door GTS bijgesteld

180 College Beheer Maatschap. Notulen van de 538e (extra, telefonische) vergadering van het College van Beheer Maatschap, gehouden op 22 januari 2014.
181 GasTerra. Samenvattend verslag van de 91e bijeenkomst met de Adviescommissie Capaciteitsmaatregelen, gehouden op 18 juni 2014.
182 GasTerra. Notulen van de 127e vergadering van het College van Gedelegeerde Commissarissen van GasTerra B.V., gehouden op 4 juli 2014.
183 GasTerra. Gespreksverslag bezoek aan Minister Kamp, 10 juli 2014.

worden (GTS kan van hoogcalorisch gas wel laagcalorisch gas maken door toevoeging van stikstof, maar niet andersom, aangezien uit laagcalorisch gas geen stikstof kan worden onttrokken). De afspraak GasTerra is dat GasTerra GTS helpt bij deze 'kwaliteitsdisbalansen' in het GTS-systeem. In ruil daarvoor zorgt GTS ervoor dat er zo weinig mogelijk stikstofconversie plaatsvindt en de afzet van laagcalorisch gas zo groot mogelijk blijft. Deze afspraak is nodig voor GasTerra om het Groningenproductieplafond te kunnen benaderen. De regeling geeft GasTerra bovendien ruimte om te bepalen wanneer de Groningenproductie moet plaatsvinden.[184]

Deze afspraak is ook in het voordeel van GTS. De gasmarkt TTF is kwaliteitsneutraal (zie paragraaf 3.3 van hoofdstuk 3). Dit betekent dat GTS als netbeheerder niet alleen de dienst moet aanbieden om door middel van stikstoftoevoeging hoogcalorisch gas om te zetten naar laagcalorisch gas, maar ook een omgekeerde kwaliteitsconversie moet aanbieden, van laagcalorisch naar hoogcalorisch gas. Aangezien technisch geen stikstof uit het laagcalorische gas onttrokken kan worden, dient GTS dit administratief op te lossen. GTS kan wel, voor zover dat mogelijk is, langs administratieve weg een overschot in laagcalorisch gas in het aanbod van partij A ruilen tegen een overschot aan hoogcalorisch gas in het aanbod van partij B. Dat kan GTS alleen doen in samenwerking met GasTerra omdat hier, in tegenstelling tot bij stikconversie, sprake is van een administratieve wijziging in plaats van het omzetten van moleculen.

> *Gasunie heeft wel een stikstoffabriek, maar dat is om van H-gas G-gas te maken. Wij hadden een "virtuele ontstikstoffabriek". Dat is omgekeerde kwaliteitsconversie. En er was operationeel dus dagelijks overleg tussen Gasunie Transport Services en GasTerra over de vraag of het nog nodig was dat we een beetje minder G-gas doen en een beetje meer H-gas.*
>
> *Openbaar verhoor Anton Broenink, 2 september 2022*

Net als in 2013 is het beleid van GasTerra gericht op het minimaliseren van de inzet van stikstof (om hoogcalorisch gas weg te mengen met laagcalorisch gas). Dit geeft de mogelijkheid om zo veel mogelijk Groningengas te winnen en daarmee het productieplafond zo dicht mogelijk te benaderen. Hiermee wordt het plafond gelijkgesteld aan het productiedoel.

Productiedoel niet onderschreden ondanks historisch warm jaar
Het weer in 2014 (warme winter/voorjaar) blijkt van grote invloed op de ambitie van GasTerra om het productiedoel te halen. Dit blijkt ook uit de notulen van het College van Gedelegeerde Commissarissen van 4 juli 2014. GasTerra geeft aan dat ondanks het feit dat de eerste helft van 2014 het op een na warmste halfjaar tot dan toe is, er slechts een kleine onderschrijding van 300 miljoen kubieke meter ontstaan is, als gevolg van een geringe hoeveelheid wegmenging. Dit betekent dat GasTerra gedurende de hele zomer zal pogen om 100% van de G-vraag te beleveren, met inzet van de Loppersumclusters (maximaal 3 miljard kubieke meter). Als ook

184 GasTerra. Memorandum van de Werkgroep Waardemaximalisatie inzake Leidraad voor Waardemaximalisatie: Volume en Prijs, 7 november 2014.

in het vierde kwartaal een warmterecord zal optreden, zal het een uitdaging worden om de productiedoelstelling van 42,5 miljard kubieke meter te halen. Bij normale temperaturen kan de productiedoelstelling wel worden gehaald. Bokhoven (CEO EBN) veronderstelt dat een onderschrijding niet de grootste zorg voor de minister zal zijn. Lankhorst antwoordt dat 42,5 miljard kubieke meter weliswaar een maximum is, opgelegd door de minister, maar dat inkomstenderving van gasbaten voor de minister van Economische Zaken ook een zorgpunt is. De regeringsvertegenwoordiger Dierikx spreekt dit niet tegen en geeft enkel aan dat een overschrijding van Loppersumclusters niet geaccepteerd zal worden.[185]

Veelzeggend is dat de directie van GasTerra in de vergadering van 4 juli 2014 aangeeft dat bij een warm vierde kwartaal het een uitdaging wordt om de productiedoelstelling van 42,5 miljard te halen. In een bijpraatsessie tussen de NAM, Gasunie en GasTerra, waarbij ook minister Kamp aanwezig is (op 10 juli 2014), wordt aangegeven dat er een geringe onderschrijding verwacht wordt door het warme weer in de eerste zes maanden van 2014. Doordat de productieclusters rondom Loppersum zo veel mogelijk worden ontzien, zullen andere clusters relatief meer produceren. *"De minister gaf aan dat dit weliswaar vragen zou geven ('wordt het risico dan buiten Loppersum niet groter') maar dat hij dit steunde en goed uit kon leggen aan de betrokken inwoners."*[186]

In een interne conceptpresentatie van 1 september 2014, ten behoeve van de Adviescommissie van Aandeelhouders (AvA) op 12 september, geeft GasTerra aan dat het grootste risico voor 2014 '*onderschrijding*' van de 42,5 miljard kubieke meter is: "*Doordat het jaar 2014 vooralsnog het op een na warmste jaar sinds 1921 is en we reserveren voor een extreem koude periode; is het grootste risico op dit moment het onderschrijden van de 42,5 BCM*".[187] Dit concept is echter niet gepresenteerd. De definitieve presentatie is sterk verkort en bevat niet meer deze passage over het risico van onderschrijding.

Filip Schittecatte van ExxonMobil stelt in zijn openbare verhoor ervan uit te gaan dat ExxonMobil heeft aangedrongen op het zo dicht mogelijk benaderen van het productieplafond in 2014. Over het bericht dat het, gezien het warme weer, moeilijk zou worden om het productieplafond te halen verklaart hij:

> *Ik kan alleen maar aannemen dat wij daar niet blij mee waren.*
>
> *Openbaar verhoor Filip Schittecatte, 5 oktober 2022*

Dat het productieplafond gelijk staat aan het productiedoel en dat dit doel ondanks het historisch warme jaar gehaald is, blijkt ook uit het voorwoord van het conceptjaarverslag van GasTerra. *"In de praktijk betekent dit dat wij met onze afname het productieplafond zo*

185 GasTerra. Notulen van de 127e vergadering van het College van Gedelegeerde Commissarissen van GasTerra B.V., gehouden op vrijdag 4 juli 2014.
186 GasTerra. Gespreksverslag bezoek aan Minister Kamp, 10 juli 2014.
187 GasTerra. Conceptpresentatie Impact analyse risico inventarisatie Groningen sturing 2014, stand van zaken 1 september 2014.

dicht mogelijk proberen te benaderen. Dat hebben we in 2014 gedaan, en met succes.”[188] Toch verdwijnt deze zin uit het definitieve jaarverslag. Dit is opvallend, omdat het de enige zin is in het jaarverslag, waarin expliciet wordt vermeld wat de doelstelling is van GasTerra met betrekking tot het jaarlijkse productieplafond. Lankhorst bevestigt tijdens zijn openbaar verhoor dat de doelstelling is om de 42,5 miljard kubieke meter te halen, maar herinnert zich niet meer exact waarom die zin uit de conceptrapportage is verdwenen. Lankhorst tijdens het openbaar verhoor: *“Ik heb ook de herinnering dat naarmate de tijd verder ging bij het ministerie de nadruk van ‘zo’n plafond is niet alleen een plafond, maar is ook iets je zou moet halen’ steeds minder werd.”*[189]

> *Ik weet niet wie het initiatief heeft genomen om te vragen om die zin te schrappen, maar dat zou heel goed de vertegenwoordiger van de Staat kunnen zijn geweest, om dezelfde reden die ik u net ook noemde: dat toch de zorg van “nou, moeten we wel op dit niveau blijven streven naar maximalisering van die productie en die verkoop?” toenam.*
>
> *Openbaar verhoor Gertjan Lankhorst, 2 september 2022*

Minister Kamp beperkt de ruimte van GasTerra niet
Broenink geeft aan dat GasTerra, vanaf het moment dat het kabinet in januari 2014 een productieplafond instelt, stuurt op 42,5 miljard kubieke meter. Dit is volgens hem de wens van het College van Gedelegeerde Commissarissen (alle aandeelhouders), maar ook van minister Kamp.

> *Ik ben in juni ook bij minister Kamp geweest en die heeft mij gevraagd om niet boven de 42,5 maar wel dichtbij … Dus die heeft mij hetzelfde gevraagd als de aandeelhouders vroegen.*
>
> *Openbaar verhoor Anton Broenink, 2 september 2022*

Op de vraag van de commissie of minister Kamp hiervoor ook een reden heeft gegeven, antwoordt Broenink: “Het staat mij bij dat hij de zin noemde ‘want we hebben het geld hard nodig’ […] Dat was waarom hij naar 42,5 was gegaan, maar hij wilde wel graag dat er gestuurd werd op 42,5. Ik kreeg daar het signaal ‘maximaal 42,5, maar wel dichtbij en niet het signaal ‘zo weinig mogelijk’”.[190] Minister Kamp geeft tijdens zijn openbaar verhoor aan dat hij zich niet kan voorstellen dat hij dergelijke uitspraken heeft gedaan.

188 GasTerra. Conceptrapportage jaarverslag 2014, 29 december 2014.
189 Verslag openbaar verhoor van de heer Lankhorst, 2 september 2022.
190 Verslag openbaar verhoor van de heer Broenink, 2 september 2022.

Het kwam mij zeer onwaarschijnlijk voor wat hij [Broenink] daar zei. Het is niet aan mij om te zeggen dat iemand niet de waarheid spreekt. Ik denk dat iemand naar zijn herinnering hier zegt wat hij denkt dat er gebeurd is, maar ik vind het een heel onwaarschijnlijk verhaal.

Openbaar verhoor Henk Kamp, 9 september 2022

Minister Kamp erkent dat het kabinet met het besluit om maximaal 42,5 miljard kubieke meter te winnen, de ruimte heeft geboden aan GasTerra om meer gas te winnen dan strikt noodzakelijk is voor de borging van de leveringszekerheid, en dat de inkomsten van de rijksbegroting hierbij een belangrijke overweging zijn geweest. Minister Kamp kan zich echter niet voorstellen dat hij hier actief op heeft gestuurd en heeft gezegd*: "ga zo dicht mogelijk bij die 42,5 miljard zitten."*[191]

Ook ministerie heeft belang bij 'puntlanding' op het productieplafond
Binnen het gasgebouw en in het kabinet wordt in 2014 het productieplafond van 42,5 miljard kubieke meter gezien als productieverwachting en tevens als productiedoelstelling. In de nota's en in de vergaderingen wordt telkens het plafond als uitgangspunt en als raming genomen voor overheidsinkomsten. Een mogelijke onderschrijding van deze plafonds wordt gezien als inkomstenderving. De regeringsvertegenwoordigers wijzen niet op het feit dat door meer stikstofconversie en wegmengingen minder Groningengas gewonnen kan worden. Ze benadrukken juist dat de risico's van onderschrijding expliciet gemaakt dienen te worden en onderschrijding zo veel mogelijk dient te worden voorkomen. Uit het verhoor van Broenink blijkt dat financiën hierbij een grote rol spelen. Minister Kamp acht het niet aannemelijk dat hij actief heeft gestuurd om de productieplafond zo dicht mogelijk te benaderen. De commissie vindt dit echter wel aannemelijk, vanwege meerdere redenen. Naast het feit dat dit onder ede is verklaard door Broenink, blijkt uit het gespreksverslag van de bijpraatsessie met GTS medio 2014 dat minister Kamp akkoord gaat met het feit dat andere clusters relatief meer moeten produceren om de Loppersumclusters meer te ontzien. Hieruit blijkt dat een onderschrijding voorkomen dient te worden. Er had immers ook voor gekozen kunnen worden om minder te produceren uit de andere clusters en dit op een andere manier op te vangen, bijvoorbeeld door in te zetten op stikstofconversie. Bovendien is vanwege de gasbaten en het EMU-tekort het plafond in januari 2014 bepaald op 42,5 miljard kubieke meter in plaats van 40 miljard kubieke meter. Het is volgens de commissie dan ook aannemelijk dat, juist vanwege die gasbaten, hier actief naar gehandeld wordt.

5.3.6 Kamp wil het gasgebouw eens goed doorlichten

Minister Kamp heeft vragen over werking van het gasgebouw
Vanaf zijn aantreden is duidelijk dat minister Kamp moeite heeft om grip te krijgen op de werking van het gasgebouw. Hoewel hij eind 2012 en begin 2013 al over belangrijke kwesties moet besluiten – bijvoorbeeld op welke wijze hij opvolging geeft aan het advies van SodM om de gaswinning uit voorzorg terug te brengen – is Kamp in 2013 nog volop bezig met zijn eigen

191 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 9 september 2022.

kennismaking met het gasgebouw. Minister Kamp heeft in mei 2013 een kennismakingsgesprek met de directie van GasTerra: Gertjan Lankhorst en Anton Broenink. Hoewel het de bedoeling is om Kamp kennis te laten maken met het verkoopbeleid van GasTerra, heeft de minister volgens Lankhorst vooral vragen over de positie van EBN in het gasgebouw.

> *De minister was op dat moment erg bezig, denk ik, met de relatie tussen het ministerie en EBN. Op een van onze eerste plaatjes stond de aandeelhouders-structuur getekend. Vervolgens ontspon zich een intensieve dialoog tussen hem en directeur-generaal Mark Dierikx, die er ook bij was, over de rol van EBN. Het grootste deel van de gesprekstijd is daar toen aan besteed.*
>
> *Openbaar verhoor Gertjan Lankhorst, 2 september 2022*

Op het moment dat Kamp met de directie van GasTerra afspreekt, is overigens al duidelijk dat de verkoop van GasTerra in 2013 boven het begrote volume van 48,9 miljard kubieke meter zal uitkomen. Lankhorst verwacht dat Kamp hier vragen over heeft, maar tot zijn verbazing wordt dit in het gesprek niet aangekaart. De directie van GasTerra brengt het zelf ook niet ter sprake.

> *Elke maand maakten wij een maandrapport en in een maandrapport staat ook een jaarverwachting voor de Groningenafname. Die was in maart al naar boven de 50 miljard kuub opgelopen en liep verder op. In de maandverwachting die we in mei publiceerden stond die op 53. Ik had wel verwacht dat het daar ook over zou gaan.*
>
> *Openbaar verhoor Gertjan Lankhorst, 2 september 2022*

Op 13 november 2013 ontvangt Kamp een ambtelijke notitie waar hij een aantal opmerkingen op noteert. Uit zijn opmerkingen blijkt dat hij nog steeds veel vragen heeft bij de structuur van het gasgebouw: *"Ik zie niet wat de meerwaarde is van de maatschap Groningen en van EBN. Zij maken het volgens mij slechts gecompliceerd en onoverzichtelijk"* en *"Wat is er de zin van dat het CvG van GasTerra en het CBM uit dezelfde personen bestaat? Wat is de zin van GasTerra? Waarom laten we NAM niet zelf hun gas verkopen?"* Daarnaast heeft de minister vragen bij de rol die de directeur-generaal binnen het gasgebouw heeft: *"Ik begrijp dat de DG ETM voor het tegenwicht moet zorgen, maar ik zie niet hoe deze hoge ambtenaar met zijn brede takenpakket en verantwoordelijkheden dat in de praktijk waar zou kunnen maken".* Kamp noteert tot slot dat het hem zinvol lijkt om het gasgebouw "*eens goed door te laten lichten*".[192]

Onderzoek naar gasgebouw door ABDTOPConsult
Niet lang daarna, in maart 2014 geeft minister Kamp opdracht aan ABDTOPConsult om de '*governance*' van het gasgebouw te onderzoeken. Volgens de opdrachtbeschrijving van

192 Ministerie van EZ. Opmerking minister Kamp bij de nota inzake informatie over het gasgebouw, 13 november 2013.

het onderzoek gaat het om de beoordeling van het hele gasgebouw, waarbij een aantal punten centraal staan: effectiviteit en efficiëntie van het beleid, transparantie en eenvoud van het bestuur, en de toekomstbestendigheid van het gasgebouw.[193] In het rapport van ABDTOPConsult gaat het echter meer over EBN en de aansturing van EBN vanuit Economische Zaken dan over de overige aspecten van het gasgebouw. Minister Kamp erkent in zijn openbaar verhoor dat de positie van EBN voor hem de belangrijkste aanleiding voor het onderzoek was:

> *EBN heb ik nooit zo goed begrepen, wat nou het belang was om dat te gaan doen.*
>
> *Openbaar verhoor Henk Kamp, 9 september 2022*

In een e-mail geeft secretaris-generaal Camps aan dat de minister hier "*een politiek punt van wil maken, en dat we aan TK nu niet de hele opdracht sturen, maar alleen mededeling dat we onderzoek naar governance gaan doen*".[194] Het rapport *Onderzoek toekomst governance Gasgebouw* van ABDTOPConsult verschijnt in augustus 2014. De conclusie van het rapport is duidelijk tweeledig. Enerzijds onderstrepen de consultants het goede functioneren van het gasgebouw en stellen ze geen grootschalige veranderingen aan het gasgebouw voor: "*Het behouden van het Gasgebouw lijkt […] zinvol. Het ligt in de rede om als overheid een blijvende invloed te houden in de winning en in de afzet van het (Groningen)gas".* Anderzijds bepleiten zij wel meer '*actief aandeelhouderschap*' vanuit de overheid: *"Binnen het College van Gedelegeerd Commissarissen (CvG) van GasTerra vinden namelijk onderhandelingen plaats die direct bijdragen aan de inkomsten van de Staat uit het Groningengas. Om het aandeel van de inkomsten van de Staat uit de gasbaten te beschermen en te optimaliseren, is het van belang aan tafel te zitten en deze onderhandelingen te voeren."*[195]

De ontwikkelingen die sinds 2005 hebben plaatsgevonden, zoals de afsplitsing van GasTerra van Gasunie, vragen volgens de onderzoekers om een explicitering van de publieke belangen en vervolgens om een integrale afweging tussen deze publieke belangen. Kortom, de aanbevelingen uit het rapport van ADBTOPConsult gaan vooral over het steviger in positie brengen van de overheid als aandeelhouder, en weinig over de verdere structuur van het gasgebouw.

Verder moet er volgens het advies worden begonnen met nadenken – ondanks dat er nog voor vele jaren gasvoorraden zijn – over de termijnen waarop en de voorwaarden waaronder alle partijen uiteindelijk het gasgebouw gaan verlaten (ook wel 'exitstrategie' genoemd). In de brief aan de Tweede Kamer neemt de minister de aanbeveling voor een exitstrategie over. Hij kondigt aan dat hij de exitstrategie zal ontwikkelen in relatie tot het *Energierapport 2015*. Dat voorstel kan ook in de conceptversie van de brief al niet rekenen op steun van GasTerra. De CEO van GasTerra, Gertjan Lankhorst schrijft in een e-mail aan de directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging Mark Dierikx op 29 september 2014: "*In de brief aan de Kamer is*

193 Ministerie van EZ. Onderzoek toekomst governance gasgebouw, 10 maart 2014.
194 Ministerie van EZ. 10 maart 2014, 20.39. Onderwerp: Re: communicatie.
195 Ministerie van EZ. Onderzoek toekomst governance gasgebouw, 10 maart 2014.

naar mijn mening de 'exit-strategie' – een term die de onderzoekers alleen maar tussen haakjes hanteren – veel prominenter en urgenter gemaakt dan de bedoeling was van de consultants en dan – zoals ik het heb begrepen – jullie eigen bedoeling is. [...] [De onderzoekers] stellen voor 'te beginnen met nadenken' over een exitstrategie. In de concept-brief aan de kamer feite staat nu echter dat de exitstrategie het komende jaar zal worden ontwikkeld en zal worden beschreven in het Energierapport 2015. Dat kan niet de bedoeling zijn als je denkt aan een exit ergens in het volgende decennium op zijn vroegst. Ook maak je aanpassingen in de governance van GasTerra afhankelijk van de exitstrategie, hetgeen ook de nodige urgentie suggereert. Ik verzoek je dan ook dringend dichter bij het advies van de consultants op dit punt te blijven. Tekstsuggesties heb ik aangebracht in bijgaande versie van de brief."[196]

Minister Kamp heeft op 6 maart 2015 nog een gesprek met de oliemaatschappijen over de exitstrategie, maar de partijen komen niet tot verdere afspraken.[197] Voor meer achtergrond over het ABDTOPConsult-rapport, zie themahoofdstuk II het gasgebouw, voor een nadere achtergrond over besluitvorming in het gasgebouw.

5.4 Schade en versterking: stappen naar een nieuwe aanpak

De schadeafhandeling wordt steeds ingewikkelder voor de NAM: er komen steeds meer schademeldingen en sommige schades dreigen onoplosbaar te blijven. De partijen spreken gezamenlijk af om de schadeafhandeling onder te brengen in een afzonderlijke organisatie, het Centrum Veilig Wonen (CVW). Het CVW gaat ook de versterking uitvoeren. In 2013 en 2014 worden de eerste stappen gezet op versterkingsgebied. Het blijkt een enorme opgave. Deze ontwikkelingen worden in de volgende alinea's verder uitgewerkt.

Voorlichtingsfolder valt verkeerd

Voor de NAM staat het jaar 2013, naast het doen van onderzoek, in het teken van het verbeteren van het schadeafhandelingsproces en het op gang brengen van de beloofde preventieve versterking. Een belangrijk onderdeel daarvan is ook het voorlichten van de bewoners, zoals minister Kamp in januari 2013 aankondigt.

Op 27 maart 2013 schrijft NAM-directeur Van de Leemput een brief gericht aan alle inwoners van de provincie Groningen waarin hij stelt dat hij, als eindverantwoordelijke van de NAM, de inwoners een uitleg verschuldigd is over de aardbevingen die het gevolg zijn van de gaswinning door de NAM: *"Ons bedrijf mag immers al meer dan 60 jaar rekenen op de gastvrijheid van de inwoners van Groningen. Dat schept verplichtingen. Want de realiteit is dat er aardbevingen zullen blijven. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat deze in de toekomst zwaarder kunnen worden dan tot nu toe werd aangenomen".* Van de Leemput staat in zijn brief stil bij de acties die de NAM zal treffen, en wenst met de Groningers in gesprek te blijven. Daarvoor is onder meer het Regionaal Informatiepunt Gaswinning in Loppersum geopend (zie hoofdstuk 4). Ook kondigt Van de Leemput aan dat de directie van de NAM bij mensen thuis op bezoek zal

196 GasTerra. Mailbericht, 29 september 2014, 15.11. Onderwerp: RE: conceptbrief Gasbeleid en ABD-topconsultrapport.
197 Ministerie van EZ. Mailbericht, 5 maart 2015, 19.07. Onderwerp: gespreksnotitie exit.

gaan. Daarnaast noemt hij ruimhartige schadevergoeding en versterkingsmaatregelen als acties waar de NAM op dat moment druk mee bezig is.[198]

Met een huis-aan-huis folder (getiteld: *Wees voorbereid, bescherm, controleer*) worden bewoners geïnformeerd over hoe te handelen bij een aardbeving en hoe zij zich hierop kunnen voorbereiden. De NAM beschrijft in deze folder welke maatregelen huiseigenaren zelf kunnen nemen om het risico bij aardbevingen te verlagen (vooruitlopend op preventieve versterkingsmaatregelen van de NAM). De NAM noemt als tip voor hoe te handelen in geval van een aardbeving bijvoorbeeld "*blijf uit de buurt van ramen en buitenmuren*". Andere tips zijn: maak kasten vast, controleer de staat van de schoorsteen en inspecteer of de dakpannen goed vastzitten.[199] De NAM verspreidt de folder in april vervolgens huis-aan-huis in de gemeenten Loppersum en Eemsmond, vergezeld van een brief van de burgemeesters.[200]

De folder roept echter gemengde reacties op. Zo wordt in de vergadering van het College van Beheer Maatschap van 13 mei 2013 opgemerkt dat de folder bij inwoners over het algemeen niet goed is gevallen. Ook politici laten zich kritisch uit over de folder. Bij een bezoek aan de regio noemt PvdA-fractieleider Diederik Samson de flyer "*onbeholpen en voor ouderen angst-aanjagend*".[201] Men constateert dat er argwaan is of het niet-opvolgen van de aanbevelingen van de tips in de flyer gevolgen zou kunnen hebben voor eventuele schadevergoedingen. Uit de notulen: *"NAM heeft in verband met de aanbevelingen in de folder ook een 'klusbus' georganiseerd die hulp kan bieden indien bewoners niet zelf de aanbevelingen kunnen uitvoeren. Tot heden zijn er echter minder dan 10 oproepen geweest voor deze vorm van ondersteuning. Al bij al moet worden geconcludeerd dat de beoogde controles door bewoners nog niet van de grond komen".*[202]

5.4.1 Schademeldingen groeien de NAM boven het hoofd

In deze paragraaf komen onder meer de uitkomsten van twee van de veertien onderzoeken aan bod: onderzoek 11 naar de schadeafhandeling door de NAM en het onderzoek 10 naar de omvang van de waardedaling van woningen. Dit laatste wordt ook gezien als mogelijke schade als gevolg van de aardbevingen.

Aantal schademeldingen stijgt sterk

Terwijl er in februari 2013 nog schademeldingen bij de NAM binnenkomen die samenhangen met de aardbeving bij Huizinge van augustus 2012, dienen zich in diezelfde maand alweer vier bevingen aan met nieuwe schades en meldingen tot gevolg. Halverwege 2013 is het aantal meldingen geëxplodeerd van 2.400 (eind 2012) naar 6.800 (mei 2013).[203] Bestuurders en bewoners onderkennen dat de NAM haar best doet om alle schades voortvarend af te handelen, maar tegelijkertijd signaleert de nieuw ingestelde Onafhankelijke Raadsman Leendert Klaassen (zie paragraaf 5.5.1) eind 2013 dat er sprake is van toenemende onvrede en wantrouwen onder Groningse gedupeerden. Bestuurders en maatschappelijke organisaties zien

198 NAM. Brief NAM-directeur Van de Leemput aan alle inwoners van de provincie Groningen, 27 maart 2013.
199 NAM. Chronologisch overzicht naar bodemdaling en aardbevingen in Groningen, 7 april 2021.
200 Kerngroep Gaswinning. Mailbericht aan leden Bestuurlijk Overleg Gaswinning, 17 april 2013 14.56. Onderwerp: Uitnodiging Bestuurlijk Overleg 7 mei 2013 en flyer 'Omgaan met aardbevingsrisico's'.
201 Veer, de & Dekker, (23 april 2013).
202 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 518e (extra, telefonische) vergadering College van Beheer Maatschap, 13 mei 2013.
203 NAM. Presentatie schade afhandeling DRB, 8 mei 2013.

een onafhankelijker ingericht schadeproces als mogelijke uitweg. Deze wens zal minister Kamp in januari 2014 overnemen als hij toezegt dat er een uitvoeringsorganisatie moet komen op 'enige' afstand van de NAM. Bij de NAM keert men zich ondertussen verder af van de in 2012 beloofde ruimhartigheid. De term zal uiteindelijk helemaal uit het schadeprotocol verdwijnen.

Wens voor meer consistentie en uniformiteit in schadeproces

Met het oog op de vele schades breidt de NAM het aantal taxateurs in april 2013 uit. Na deze uitbreiding zijn er 50 taxateurs die in opdracht van de NAM werken. De taxateurs zijn afkomstig van Arcadis en NAB (Noordelijk Advies Bureau). In mei 2013 staat de NAM intern stil bij de stand van de schadeafhandeling. De taxatiecapaciteit is een van de aandachtspunten. In een interne powerpointpresentatie staat dat verdere uitbreiding van het aantal taxateurs wordt afgeraden. Er zijn namelijk al inconsistenties in de praktijk omdat er volgens NAM gewerkt wordt met een (te) groot aantal taxateurs. Deze inconsistenties zijn er met betrekking tot zowel de beoordeling van schades zelf, als de naleving van het schadeprotocol. Volgens de NAM worden deze inconsistenties verder vergroot door de ruimhartigheid die wordt nagestreefd in het schadeproces. Daarnaast wijst de NAM erop dat gedupeerden steeds vaker contra-expertise aanvragen. De gewekte suggestie is dat dit komt omdat de eerstelijns schade-taxateurs, na bijsturing van de NAM, strenger zijn gaan opereren. De letterlijke tekst van de powerpointpresentatie is als volgt: "*groter aantal contra-taxaties t.g.v.: bijsturing instructies aan taxateurs: geen verandering in spelregels; wel benadrukt dat men [de taxateurs] causaliteit schade/beving in het oog moeten blijven houden*." Ook de actieve acquisitie die contra-experts zouden voeren om nieuwe klanten (schademelders) te krijgen en de '*verharding*' in hoe schademelders zich opstellen in het schadeproces zijn als mogelijke verklaringen van het hogere aantal contra-expertises in de presentatie opgenomen. Het blijft onduidelijk in hoeverre de NAM dit als een probleem ervaart.[204]

De NAM onderneemt wel actie op het punt van de (te grote) inconsistenties tussen schade-taxateurs. Om die verschillen terug te dringen, is de NAM van plan om een handboek aardbevingsschade te ontwikkelen.[205] Het handboek moet de "*uniformiteit in de beoordeling van schades en het toepassen van herstelmethodes*" vergroten. In de periode vóór de komst van dit handboek werken de bureaus op basis van hun eigen instructies. Arcadis krijgt in 2013 de opdracht om het handboek op te stellen. Er volgen verschillende versies van het handboek (een consultatieversie in november 2013 en een 2.0 versie in april 2014), waarin de NAM het commentaar verwerkt van onder meer de Technische commissie bodembeweging (Tcbb), de Groninger Bodem Beweging (GBB) en het Noordelijk Schade Taxatie Bureau. De definitieve versie volgt in februari 2015 en bevat voorbeelden van schades, hun mogelijke oorzaken en richtlijnen voor het herstel.[206]

204 NAM. Presentatie schade afhandeling DRB, 8 mei 2013.
205 NAM. Presentatie schade afhandeling DRB, 8 mei 2013.
206 NAM. Handboek Aardbevingschade, februari 2015.

Tekstkader 5.4 De kans op aardbevingsschade volgens het handboek Aardbevingsschade

Volgens het handboek zullen de bevingen alleen *'lichte'* of *'matige'* schade veroorzaken.

- **Lichte schade** (haarscheurtjes in muren, neervallen kleine stukje pleisterwerk en mogelijk vallen van loszittende stenen): bij een beving met een vergelijkbare piekgrondversnelling als die van Huizinge is de kans op lichte schade 20 tot 35%;
- **Matige schade** (licht constructief of matig niet-constructief: veel scheuren in muren, afvallen grotere stukken pleisterwerk en delen van schoorstenen): de kans op matige schade is ongeveer 5% (op geringe afstand van het epicentrum).

Onderzoek 11: Tcbb positief over schadeafhandeling
Ook de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) buigt zich over het door NAM ingerichte schadeproces. Dit vormt onderzoek 11 van de veertien onderzoeken van minister Kamp. Het onderzoek bestaat uit een evaluatie in twee delen. In de eerste evaluatie die uitkomt in juli 2013 is de Tcbb positief gestemd over hoe de NAM schades afhandelt. Voor deze evaluatie hebben leden van de Tcbb gesproken met de NAM, burgemeester Albert Rodenboog van Loppersum, de Groninger Bodem Beweging (GBB) en de Onafhankelijke Raadsman Leendert Klaassen. Klaassen is in 2013 aangesteld als raadsman en Groningse gedupeerden met klachten over het schadeproces kunnen zich sindsdien bij hem melden (zie paragraaf 5.5.1). Naast de gevoerde gesprekken bestudeert de Tcbb 500 schadedossiers. De Tcbb oordeelt dat de NAM '*zijn uiterste best*' doet om de schadeafhandeling goed te laten verlopen. De drempel voor gedupeerden om een claim in te dienen, ligt laag. Daarnaast stelt de NAM zich volgens de Tcbb ruimhartig op in het schadeproces. Dit onderbouwt de Tcbb door te wijzen op het geringe aantal klachten dat (medio juni 2013) is binnengekomen bij de Onafhankelijke Raadsman, het feit dat er nog geen mensen zijn geweest die een derde taxateur hebben ingeschakeld en het feit dat er nog geen gedupeerden zijn die zich tot de Tcbb hebben gewend.[207] Hierbij moet worden opgemerkt dat gedupeerden nog maar net terecht kunnen bij de Onafhankelijke Raadsman, die pas halverwege april dat jaar is gestart. Dat daar nog weinig klachten zijn ingediend, is dus niet heel verrassend.

Naast de algemene conclusie dat de NAM het schadeafhandelingsproces goed heeft ingericht, is er volgens de Tcbb wel ruimte voor verbetering. Vooral op het gebied van '*efficiency, transparantie en uniformiteit*'. De NAM moet bijvoorbeeld voorkomen dat de diverse taxatiebureaus de taxaties verschillend uitvoeren. Daarnaast kan het schadeproces voor gedupeerden transparanter en inzichtelijker worden ingericht door te werken met een systeem waarin iemand zijn of haar schademelding kan volgen. Ook waarschuwt de Tcbb voor een *'grijze zone'* die kan ontstaan omdat de NAM zegt schades ruimhartig af te handelen. "*Door de ruimhartigheid kan bij het ene geval een oude scheur wel worden vergoed en bij de andere niet, wat ook weer kan*

207 Technische Commissie Bodemdaling. Eerste evaluatie inzake schadeprocedure NAM Groningen, 2 juli 2013.

leiden tot klachten."[208] In een vergadering van het College van Beheer Maatschap in juni 2013 brengt NAM-directeur Van de Leemput de aanwezigen alvast op de hoogte van de evaluatie van het schadeproces door de Tcbb. Volgens Van de Leemput heeft de Tcbb opgemerkt dat de NAM ervoor moet waken niet '*te genereus*' te zijn bij het afhandelen van schade.[209]

Standaardisatie en inperking: een nieuw schadeprotocol en introductie schadecontour
In 2013 en 2014 werkt de NAM aan een nieuw schadeprotocol. In het interne protocol dat de NAM tot dan toe hanteert, ontbreken regels over hoe om te gaan met achterstallig onderhoud of met gedupeerden die niet willen meewerken. Een uitgebreider protocol moet een gemeenschappelijke basis bieden voor het afhandelen van schade, wat past bij de wens voor meer consistentie en uniformiteit. NAM's plan is om het schadeprotocol in '*co-creation*' te maken met betrokken partijen, zodat het protocol maatschappelijk gezien beter wordt geaccepteerd.[210] In mei 2014 ligt er een consultatieversie. De woorden '*ruimhartige schadebeoordeling'* zoals die nog wel stonden in het eerdere interne schadeprotocol van de NAM, komen in de nieuwe versie niet meer voor.[211] De consultatieversie biedt de NAM aan de Dialoogtafel, de Onafhankelijke Raadsman en de Tcbb aan. De Dialoogtafel is in 2014 van start gegaan om de dialoog over de aardbevingsproblematiek tussen partijen op gang te brengen (onder meer bestuurders, de NAM en verschillende bewoners- en ondernemersorganisaties, zie paragraaf 5.5.6). De Dialoogtafel vraagt Vereniging Eigen Huis en het adviesbureau Lysias om de consultatieversie van het protocol door te lichten. Deze adviezen volgen in november 2014.[212] In augustus heeft de NAM het protocol echter al vastgesteld met daarin verwerkt de suggesties van de raadsman en de Tcbb. Het commentaar van de Dialoogtafel zal in een latere versie van het protocol worden meegenomen. Het protocol van augustus 2014 bevat onder meer een omschrijving van hoe mensen hun schades kunnen melden, de stappen van het schadeafhandelingsproces en een hoofdstuk over '*speciale omstandigheden*' (een eigenaar die niet meewerkt of als er sprake is van achterstallig onderhoud; deze vorm van schade wordt niet vergoed).

Onderdeel van het schadeprotocol vormt de schadecontour waarmee de NAM vanaf februari 2014 werkt. Deze schadecontour bepaalt of een schademelding in behandeling wordt genomen.[213] Eerder was het de NAM opgevallen dat eigenaren in toenemende mate schade melden aan woningen die redelijk ver van het aardbevingsgebied liggen. De NAM besluit hoogleraar Julian Bommer van Imperial College London (deskundige op het gebied van aardbevingsrisico's) om advies te vragen en per aardbeving de afstand vast te stellen waarbuiten de kans op schade laag is. De grens is zo bepaald dat het gerechtvaardigd is om buiten die gebieden geen schade op te nemen (namelijk: minder dan 0,001% met daarbovenop een marge van 2 kilometer, de blauwe contourlijn in figuur 5.5). Dit samengestelde gebied van alle afzonderlijke bevingen samen met daarbij nog een extra marge, vormt het schadeafhandelingsgebied (de rode contourlijn in figuur 5.5).[214] Alles buiten deze afbakening is het *buitengebied*.

208 Technische Commissie Bodemdaling. Eerste evaluatie inzake schadeprocedure NAM Groningen, 2 juli 2013.
209 College Beheer Maatschap. Notulen van de 520e vergadering van het College van Beheer Maatschap, 17 juni 2013.
210 NAM. Intern document inzake schadeherstel proces TCBB follow up action, 6 september 2013.
211 NAM. NAM protocol aardbevingschades, mei 2013.
212 Rie, de & Smulders (27 november 2014); Vereniging Eigen Huis (november 2014). Advies Vereniging Eigen Huis over Schadeporotocol NAM.
213 NAM. Protocol schadeafhandeling, augustus 2014.
214 NAM. Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht (tijdlijn) van de verschillende systemen en regelingen die gehanteerd zijn of worden voor de afhandeling van schade, 12 april 2021.

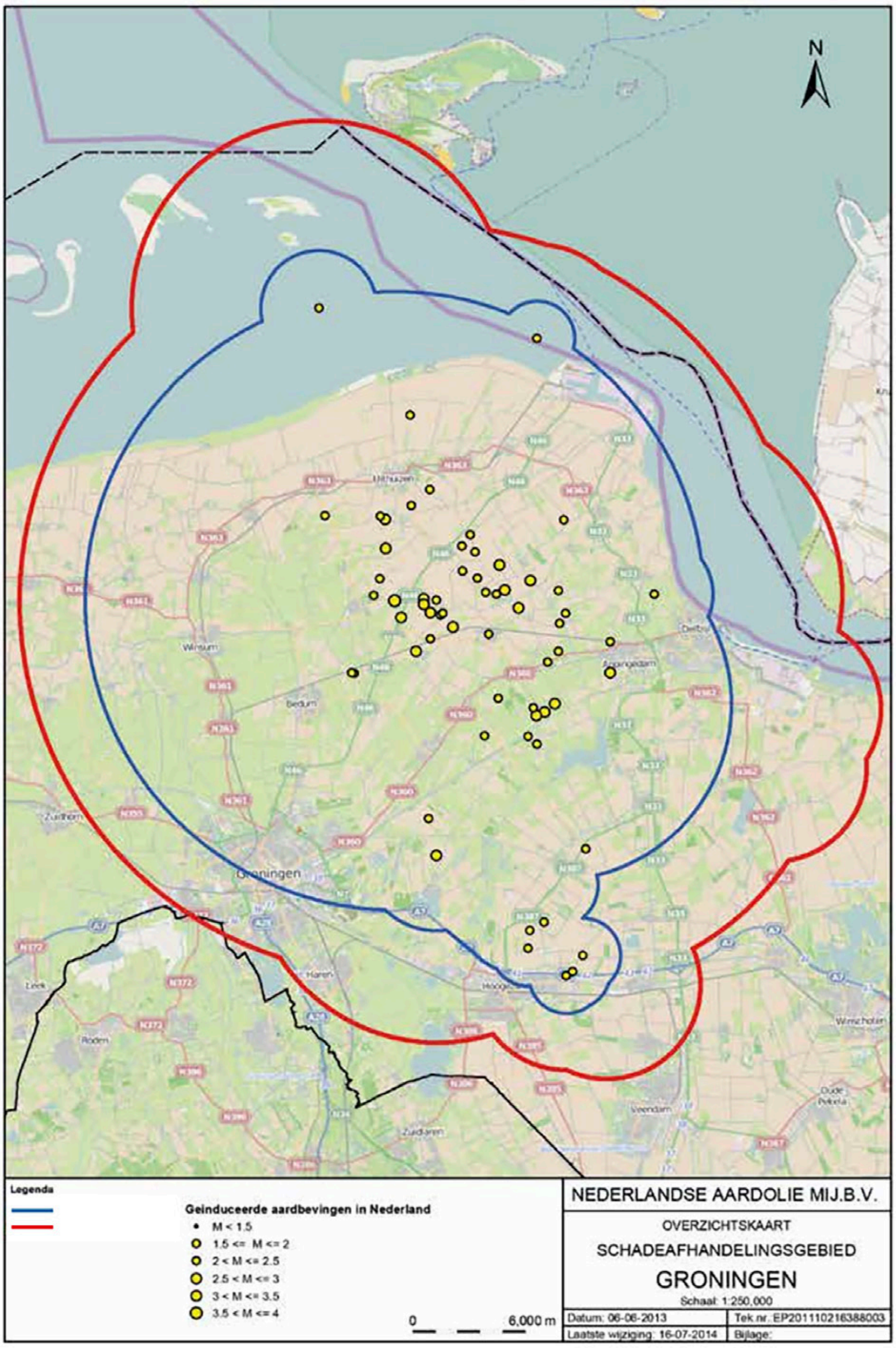
Tekstkader 5.5 A-, B- en C-schades

In het handboek *Aardbevingschade en schadeprotocol* (van augustus 2014) introduceert de NAM bij het beoordelen van schades het onderscheid tussen A-, B- en C-schades.

- **A-schade**: schade is een direct gevolg van een aardbeving. Scheuren die zijn ontstaan door bevingen zijn '*recent*' en de scheurwijdtes '*gering*'. Herstel van A-schades wordt door de NAM vergoed.
- **B-schade**: schade was al voor de beving aanwezig, en is door de beving '*significant verergerd*'. Er zijn '*sporen van recente toename/verergering*'. Vergoeding is afhankelijk van het aandeel van de beving aan de schade.
- **C-schade**: schade kan niet in verband worden gebracht met beving. De oorzaak van de schade is bouwkundig (gebreken aan de fundering, achterstallig of uitgesteld onderhoud). De scheurvorming is '*niet vers*'. C-schades worden niet vergoed.

In zijn verhoor omschrijft Johan de Haan, assetmanager bij de NAM, de schadecontour als een '*prioriteitencontour*'. De NAM worstelde volgens De Haan met het afhandelen van de vele schades: "*daarom wilden we niet nodeloos expertise van experts die schaars waren inzetten in verderop gelegen gebieden, waar de gevolgen duidelijk minder ernstig waren dan in Loppersum en omgeving*". Hij noemt het "*een poging om efficiënter te werken*".[215] Bij bewoners wekt de contour echter veel wrevel op. Zij vinden het oneerlijk dat een schadecontour, gebaseerd op theoretisch aannames, bepaalt of hun schademelding wel of niet in behandeling wordt genomen.[216] Er zullen nadien nog verschillende onderzoeken worden uitgevoerd naar meldingen buiten de contour (hoofdstuk 6), en de NAM laat de contour uiteindelijk los onder druk van onder meer de Nationaal Coördinator Groningen (NCG).

215 Verslag openbaar verhoor van de heer De Haan, 30 juni 2022.
216 Onafhankelijke Raadsman (maart 2016).



Figuur 5.5 De schadecontour van de NAM

Bron: NAM, 2014

Het ruimhartige schadebeleid dat in de directe nasleep van de beving van Huizinge gezien wordt als noodzakelijk om voor de NAM haar *license to operate* te behouden, lijkt in de loop van 2013 en 2014 in de verdrukking te komen. Volgens de NAM en de Tcbb werkt ruimhartigheid ongelijkheid tussen gedupeerden in de hand. De gedachte is dat ruimhartigheid en de grijze zone die daarbij hoort, kan resulteren in willekeur. De grote hoeveelheid schademeldingen die de NAM moet behandelen, maakt het toch al moeilijk om inconsistenties te vermijden. Bij de NAM ontstaat de overtuiging dat de oplossing niet ligt bij ruimhartigheid, maar bij strakkere protocollen met het doel uniformiteit en eenduidigheid te creëren. NAM-directeur Van de Leemput omschrijft het in zijn verhoor als volgt: "*Initieel waren we met iedereen met de beste bedoelingen aan de slag, maar later merkte je dat je voor een operatie van die schaal toch een soort guideline nodig hebt hoe je het moet doen.*" Het invoeren van de schadecontour is hier volgens Van de Leemput onderdeel van.[217] De Onafhankelijke Raadsman waarschuwt in 2013 al dat: "*meer uniformering van processen niet zou moeten leiden tot minder ruimte voor maatwerk in specifieke gevallen*".[218]

Schrijnende situaties en complexe schades

In de loop van 2013 en 2014 wordt duidelijk dat niet alle schadegevallen even gemakkelijk op te lossen zijn. Er komen schrijnende situaties aan het licht. Zoals mensen die kampen met psychosociale klachten, omdat zij zich door de bevingen niet meer veilig voelen in hun eigen huis. Of mensen die willen verhuizen uit het bevingsgebied, maar hun woning niet kunnen verkopen. Daarnaast verkeren volgens de NAM niet alle woningen in een even goede staat, waardoor bevingsschade vermengd raakt met bijvoorbeeld al bestaande scheuren. De NAM spreekt in die context vaak over '*achterstallig onderhoud*' en '*eigen gebrek*'. Het standpunt van de NAM is dat de kosten die daaruit voortvloeien voor rekening zijn van de eigenaar.[219] Een groot dilemma vormen de panden die niet zozeer zijn beschadigd door bevingen, maar wel in een gebrekkige staat verkeren, waardoor het pand bij een volgende beving mogelijk niet veilig is. Vanwege dit risico zet de NAM zulke panden in de stutten. Voor het uiteindelijke herstel van het pand moet de eigenaar een deel van kosten zelf op zich nemen. Assetmanager De Haan mailt in april 2014: "*Daar is het kip-ei probleem: de conditie van het gebouw is meestal slecht door achterstallig onderhoud als gevolg van financiële problemen van de eigenaar*".[220]

Ook de commissie-Meijer, ingesteld om te adviseren over de toekomst van Noordoost-Groningen (zie paragraaf 5.5.2), wijst in november 2013 op schrijnende verhalen van bewoners. Een van de voorgestelde maatregelen is dan ook het '*oplossen van schrijnende situaties*'. Specifiek benoemt de commissie mensen die eigenlijk naar een verpleeg- of verzorgingshuis moeten, maar hun woning niet verkocht krijgen. Daarom adviseert de commissie "*deze mensen een oplossing te bieden door hun huis tegen de actuele WOZ-waarde op te kopen.*" De inschatting is dat deze maatregel 20 miljoen euro moet kosten, die volgens de commissie gezamenlijk gedragen moet worden door de NAM en de provincie.[221]

217 Verslag openbaar verhoor van de heer Van de Leemput, 31 augustus 2022.
218 Onafhankelijke Raadsman (december 2013).
219 NAM. Presentatie inzake protocol schadeherstel bespreking in DRB, 22 april 2014.
220 NAM. Mailbericht, 5 april 2014, 16:38. Onderwerp: Re: conceptagenda + stukken.
221 Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (november 2013).

In de praktijk dreigen de schrijnende gevallen onoplosbaar te blijven, omdat de NAM zich beperkt tot het afhandelen van fysieke schade aan gebouwen waarbij is vastgesteld dat de schade is veroorzaakt door bevingen. Alle andere problematiek valt volgens de NAM buiten haar wettelijke aansprakelijkheid. Desondanks groeit bij de NAM het besef dat er in deze situaties iets gedaan moet worden. De NAM formuleert in november 2013 het plan om een fonds voor speciale gevallen op te richten, om bijvoorbeeld woningen op te kopen die onverkoopbaar zijn of in zo'n slechte staat zijn dat een beving een veiligheidsrisico voor de inwoners oplevert. Met deze '*social investment measure'* hoopt de NAM een positieve bijdrage te leveren aan de regio. "*This could help with overall societal acceptance and reverse the seemingly worsening trend in acceptance/tolerance."* Het plan is dan nog dat betrokken gemeenten en de provincie ook een financiële bijdrage leveren aan dit fonds.[222] Het voorgestelde fonds komt in november 2013 aan bod in een CBM-vergadering. NAM-directeur Van de Leemput licht in de vergadering toe dat het beheer van het fonds in handen moet komen van een onafhankelijke commissie: "*Door de bevoegdheid om te besluiten over deze gevallen buiten NAM te plaatsen kunnen scherpere keuzes worden gemaakt. Uiteraard moet het fonds niet het karakter krijgen van een blanco cheque*."[223]

Het voorgestelde fonds maakt uiteindelijk onderdeel uit van het bestuursakkoord van januari 2014 (zie paragraaf 5.5.4). De NAM stelt 15 miljoen euro beschikbaar, bedoeld voor bijdragen aan achterstallig onderhoud of het opkopen van huizen. Het fonds zal beheerd worden door een onafhankelijke instantie. Vooruitlopend op de instelling van deze onafhankelijke instantie en deskundigen, is de NAM door minister Kamp gevraagd om als interim-oplossing drie deskundigen aan te stellen om alvast naar de meest schrijnende gevallen te kijken.[224] Op 15 april 2014 gaat de (tijdelijke) Commissie Bijzondere Situaties van start. De NAM heeft drie deskundigen gevraagd om zitting te nemen in de commissie (naar eigen zeggen in overleg met het ministerie van Economische Zaken en de provincie Groningen).[225] Behandeling van zaken vindt plaats op voordracht van burgemeesters en/of de Onafhankelijke Raadsman, die is tevens adviserend commissielid is.

De Commissie Bijzondere Situaties beperkt zich tot het behandelen van zaken van particulieren en helpt geen bedrijven. Ondernemers met een bedrijf aan huis die in knel raken, kunnen zich dus niet (laten) aanmelden. Onduidelijk is wie deze beperking heeft opgelegd. Ook koopt de commissie in principe geen woningen aan, omdat daardoor de woningmarkt verstoord zou raken. Veel zaken die in de loop van 2014 binnenkomen, hebben echter wel te maken met woningen die moeilijk of niet te verkopen zijn. De Commissie Bijzondere Situaties is van mening dat de betrokken eigenaren de woning op eigen kracht moeten verkopen, maar de bewoners ontvangen daarbij wel ondersteuning van de commissie. In totaal neemt de Commissie Bijzonder Situaties in 2014 67 zaken daadwerkelijk in behandeling, van de in totaal 105 aangemelde bijzondere situaties. Een deel van deze zaken is opgelost na bemiddeling van een casemanager "*door het bieden van een luisterend oor, door de situatie in kaart te brengen en te ordenen en door betrokkenen te verwijzen naar bestaande voorzieningen waardoor zij weer*

222 NAM. Outline of proposed fund for special cases related to homes in eartquake impacted region, november 2013.
223 College Beheer Maatschap. Notulen van de 538e vergadering van het College van Beheer Maatschap, 12 november 2013.
224 Kamerstuk II 2013/14, 33529, nr. 29.
225 Jos Aartsen (voorzitter Raad van Bestuur UMCG), Noor van Leeuwen – Seelt (o.a. directeur NL projecten BV en vice-voorzitter rvc woning-corporatie Lefier) en Egberdien ten Brink-De Vries (o.a. directeur intergemeentelijke sociale dienst van Delftzijl, Appingedam en Loppersum).

verder kunnen." De commissie signaleert dat *'enkele'* situaties zeer ingewikkeld zijn: "*Vaak is er sprake van gecompliceerde schade, een dito schadeproces en een stapeling van medische en financiële problemen*."[226]

Naast de 'bijzondere' of 'schrijnende' situaties die ontstaan, komt er in de loop van 2014 aandacht voor 'complexe' schades.[227] Ondanks dat de NAM de meeste binnengekomen schades binnen een halfjaar afhandelt, zijn er ook schadegevallen die langer blijven liggen. Volgens cijfers van de NAM zijn er per oktober 2014 500 '*langlopende gevallen*', met een doorlooptijd van langer dan één jaar. Hieronder vallen onder meer 75 monumenten, die binnen een apart traject zullen worden afgehandeld. Van de 500 langlopende gevallen categoriseert de NAM de helft als complex. Bij deze gevallen is sprake van een samenloop van verschillende oorzaken (multicausaliteit), zoals schade in combinatie met een niet-bevingsgerelateerd gebrek aan de woning of in combinatie met problemen met de fundering. De door de NAM opgerichte Taskforce Complexe Gevallen moet deze complexe schades versneld gaan afhandelen. De inzet van extra menskracht (fte's) moet zorgen voor een '*inhaalslag*', waardoor het aantal complexe zaken uiteindelijk wordt teruggebracht naar 100.[228]

De Onafhankelijke Raadsman heeft eerder in 2014 gepleit voor een speciale behandeling van complexe schades. In zijn jaarrapportage over 2014 schrijft de raadsman dat het aantal complexe gevallen sterk gestegen is. Bij deze gevallen is vaak sprake van een hoog schadebedrag waarover onenigheid bestaat tussen de NAM en de gedupeerde. Het gaat onder meer over schade aan grote panden, oude boerderijen, bedrijven-aan-huis en schade aan funderingen. Soms hebben gedupeerden daarnaast psychosociale problemen, veroorzaakt door de bevingen of het gestagneerde schadeproces. Volgens de Onafhankelijke Raadsman heeft de door NAM ingestelde taskforce in 2014 nog geen tastbare resultaten opgeleverd.[229]

Twijfels over de NAM als schade-afhandelaar

Naarmate het jaar 2013 vordert, rijzen er twijfels over de rol van de NAM in het proces van schadeafhandeling. Tot de beving van Huizinge en direct daarna wordt het als volstrekt logisch gezien dat de NAM als aansprakelijke partij ook zelf de – door haar veroorzaakte – schade vergoedt en herstelt. Alternatieven, zoals de oprichting van een zelfstandig schadeloket, zijn weleens geopperd maar nooit serieus overwogen door de NAM of het ministerie van Economische Zaken. In 2013 ontstaat de wens om de schadeafhandeling bij een andere organisatie neer te leggen. De NAM ziet het voornamelijk als een praktische oplossing: er moet een professionele uitvoeringsorganisatie komen omdat de NAM zelf de instroom van schades niet langer aankan. In de buitenwereld is het vooral de roep om een onafhankelijker schadeproces waardoor het plan voor een aparte uitvoeringsorganisatie op tafel komt.

Johan de Haan (assetmanager bij de NAM) verklaart in zijn verhoor dat de NAM niet in staat is om de vele schademeldingen die na Huizinge binnenstromen af te handelen. Hij verklaart aanvullend dat na Huizinge de schademeldingen in '*golven*' blijven binnenkomen. "*Dus de hele*

226 Commissie Bijzondere Situaties (januari 2015).
227 Hierbij moet worden opgemerkt dat een duidelijke definitie van 'complexe schade' ontbreekt. Zie themahoofdstuk VIII voor meer informatie over de omgang met complexe schadegevallen.
228 NAM. Presentatie Complexe gevallen – status en versneld oplossen, 3 december 2014.
229 Onafhankelijke Raadsman (februari 2015).

NAM werd omvergetrokken door de belasting op diverse afdelingen. Wij zeiden: dit kan zo niet, dit moet de NAM ook niet doen. […] we moeten dit uitbesteden aan organisaties die dit soort aspecten als kerncompetentie hebben en dat zijn met name expertbedrijven en bouwkundige bedrijven."[230] Volgens De Haan lag dit inzicht ten grondslag aan de uiteindelijke oprichting van het Centrum Veilig Wonen, de uitvoeringsorganisatie die vanaf 2015 in opdracht van de NAM schades afhandelt en de versterking uitvoert (zie paragraaf 5.4.3).

NAM-directeur Van de Leemput maakt in zijn verhoor een vergelijkbare analyse: "*NAM is een bedrijf dat goed is in het boren van putten en het produceren van olie en gas. Maar zijn wij goed in het afhandelen van zoveel schade? Nou, niet natuurlijk. […] Dus uiteindelijk hebben we gezegd: het is inderdaad beter om dit weg van ons te zetten en het niet zelf te willen. Initieel zijn we vanuit ons hart, vanuit 'we zijn hiervoor verantwoordelijk en we gaan aan de bak' het gaan doen, maar later daalde het besef dat we niet de goede partij waren om dit doen.*"[231] Gerald Schotman, de opvolger van Van de Leemput, deelt deze analyse.

> *Ik denk dat wij als semioverheid hebben geopereerd. We hebben dingen aangepakt die we niet goed konden, waarbij we niet de regie konden nemen en hulp nodig hadden.*
>
> *Openbaar verhoor Gerald Schotman, 7 september 2022*

In de buitenwereld wordt de wens voor een onafhankelijker schadeproces steeds groter, wat uiteindelijk resulteert in het plan om een uitvoeringsorganisatie op te richten '*op enige afstand van, maar wel onder aansturing*' van de NAM. Het lijkt een logisch en onvermijdelijk gevolg van de brieven, adviezen en rapporten die in 2013 naar buiten komen. In een brief aan de Groningse Statenleden schrijft het college van Gedeputeerde Staten begin 2013 dat zij het '*wenselijk*' vindt om de schadeafhandeling '*of minimaal een toets daarvan, te beleggen bij een onafhankelijk orgaan om de objectiviteit van de schadeafhandeling te vergroten*'.[232]

De Tcbb doet in de eerste evaluatie (juli 2013) de aanbeveling om, naar aanleiding van gevoerde gesprekken met de GBB en de Onafhankelijke Raadsman, '*op termijn*' de NAM op enige afstand te plaatsen van het schadeproces.[233] Ook de commissie-Meijer bevestigt dat mensen in het bevingsgebied behoefte hebben aan meer onafhankelijkheid in het schadeproces. De commissie vindt echter niet dat de uitvoering van schadeafhandeling bij een onafhankelijke organisatie neer moet worden gelegd: de NAM is verantwoordelijk voor de schade en moet daarvoor aanspreekbaar blijven. In plaats daarvan is de commissie voorstander van een uitvoeringsorganisatie (voor zowel de schadeafhandeling als het nemen van preventieve maatregelen), ingericht onder verantwoordelijkheid van de NAM, maar met onafhankelijk toezicht.[234]

230 Verslag openbaar verhoor van de heer De Haan, 30 juni 2022.
231 Verslag openbaar verhoor de heer Van de Leemput, 31 augustus 2022.
232 Provincie Groningen. Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten inzake aardbevingsgevoeligheid Groningse gasveld, 1 februari 2013.
233 Technische Commissie Bodemdaling. Eerste evaluatie inzake schadeprocedure NAM Groningen, 2 juli 2013.
234 Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (november 2013).

Verder is er de jaarrapportage over 2013 van de Onafhankelijke Raadsman. Hij signaleert toenemende onvrede, onrust en frustratie onder gedupeerden. Een van de oplossingen die de raadsman ziet, is een '*meer onafhankelijke borging van de schadeafhandeling*': "*Ondanks het feit dat de NAM in praktijk blijk geeft van een ruimhartige toepassing van de schaderegeling hebben veel betrokkenen in het gebied weinig vertrouwen in de uitvoering van deze regeling door dezelfde instantie die verantwoordelijkheid is voor de gaswinning. Daardoor blijft de vraag naar een meer onafhankelijke borging van de schadeafhandeling actueel.*"[235] De GBB, tot slot, is ook voorstander van een onafhankelijker schadeproces, maar vindt dat de uitvoeringsorganisatie geheel onafhankelijk zou moeten opereren van de NAM (en dus niet onder contract of aansturing van de NAM).[236]

> *Er was grote zorg over de innige betrokkenheid van de NAM bij de schadeafhandeling en de versterking, en er was grote behoefte dat dat meer op afstand zou worden gezet.*
>
> *Openbaar verhoor Maarten Camps, 28 september 2022*

In december 2013 volgt het tweede deel van de evaluatie van NAM's schadeproces door de Tcbb (onderzoek 11). De Tcbb heeft hiervoor opnieuw gesprekken gevoerd: met burgemeester Rodenboog, de GBB, de Onafhankelijke Raadsman, de NAM en de commissie-Meijer. De eerdere aanbeveling om de NAM op afstand te plaatsen van het schadeproces noemt de Tcbb '*nog steeds actueel*': "*Achtergrond is dat gedupeerden een zekere drempel voelen bij het benaderen van de NAM. Gedupeerden durven niet al te kritisch te zijn. Immers, de NAM betaalt en bepaalt.*" De Tcbb doet een aanvullende aanbeveling dat er één uitvoeringsorganisatie moet komen "*dicht bij de mensen, op enige afstand van, maar wel onder aansturing van de NAM, met een onafhankelijke Review Board of Audit Commissie die zich op processen, organisatie, protocollen en inhoud richt.*" De Tcbb adviseert de minister om dit als conditie op te nemen bij het goedkeuren van het jaarlijks door NAM in te dienen winningsplan.[237] Minister Kamp neemt de aanbeveling van de Tcbb over. Hij schrijft in januari 2014 aan de Tweede Kamer dat '*zo snel mogelijk*' invulling moet worden gegeven aan het plan om een onafhankelijke uitvoeringsorganisatie op te richten.[238]

In januari 2015 volgt de start van het Centrum Veilig Wonen (CVW), de uitvoeringsorganisatie van de NAM. Een constructie met als doel meer onafhankelijkheid en objectiviteit te brengen in het schadeproces, die er tegelijkertijd voor moet zorgen dat de NAM aanspreekbaar blijft voor alle ontstane schade. Betrokken partijen, met uitzondering van de GBB, lijken nog voldoende vertrouwen te hebben in de NAM, en zien daarom de oplossing in de vorming van een uitvoeringsorganisatie onder aansturing van de NAM maar met een onafhankelijke commissie die toezicht gaat houden. De optie om de NAM verder op afstand zetten van het schadeproces

235 Onafhankelijke Raadsman (december 2013).
236 Groninger Bodem Beweging. Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht (tijdlijn) waarin de belangrijkste gebeurtenissen thematisch en op data geordend en in onderlinge samenhang geplaatst, 1 april 2021.
237 Commissie Bodem Beweging. Advies inzake onderzoek 11 en gewijzigd winningsplan Groningen, 17 december 2013.
238 Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 28.

is niet serieus overwogen. Ook de vraag of de overheid een rol zou moeten gaan spelen bij de afhandeling van schades is niet op tafel gekomen. Ondanks dat het CVW mede voortkomt uit de roep voor meer onafhankelijkheid (vooral hoorbaar in de buitenwereld), blijven er vanaf het begin twijfels bestaan over de onafhankelijkheid van het CVW en de banden tussen het CVW en de NAM (zie hoofdstuk 6).

Tekstkader 5.6 Evaluatie schadeafhandeling

Onderzoeksbureau APE heeft in opdracht van de Dialoogtafel een onderzoek uitgevoerd naar de vraag in hoeverre eigenaren tevreden zijn over hoe de NAM hun schades heeft afgehandeld. Het onderzoek gaat over schades afgehandeld in de periode augustus 2012 tot en met mei 2014.

De belangrijkste bevinding is dat de NAM een onvoldoende scoort: de gemiddelde tevredenheid over het proces van schadeafhandeling is namelijk 5,4 (op een schaal van 0 tot 10).[239]

Onderzoek 10: aanvankelijk geen bewijs voor waardedaling woningen
Het door minister Kamp op 25 januari 2013 aangekondigde onderzoek naar de waarde-ontwikkeling op de woningmarkt in de aardbevingsgevoelige gebieden rond het Groningenveld (onderzoek 10; zie tabel 5.2 voor een overzicht van alle onderzoeken) wordt uitgevoerd door Ortec Finance. Waardedaling wordt gezien als mogelijke schade als gevolg van de gaswinning.

Ook de NAM beraadt zich op haar positie ten aanzien van aansprakelijkheid voor waardedaling: "*NAM wordt geconfronteerd met een stijgend aantal aansprakelijkstellingen voor de waardedaling die huiseigenaren en woningbouwcorporaties stellen te lijden ten gevolge van de aardbevingen te wijten aan de activiteiten van NAM in het Groningen veld*".[240] Een groep gedupeerden verenigt zich in de Stichting WAG. Deze stichting is opgericht door advocatenkantoor De Haan en treedt op namens de bewoners die zich voor 100 euro kunnen aansluiten en bij succes een *fee* betalen van een percentage van de op de NAM te verhalen en uit te keren schadebedragen voor waardedaling. Stichting WAG heeft de NAM al aansprakelijk gesteld, maar heeft aangegeven te willen wachten met de verdere procedures tot de studie van de overheid voltooid is. De NAM vreest dat alle eigenaren in het aardbevingsgebied schade kunnen claimen.

In een aan minister Kamp gerichte nota (van 19 juni 2013) schrijven zijn ambtenaren op hoofdlijnen over de stand van zaken van de verschillende onderzoeken die in 2013

239 Faber et al. (augustus 2015).
240 NAM. Interne discussienota over NAM's juridische positie ten aanzien van aansprakelijkheid waardedaling en te ondernemen acties, 24 mei 2013.

plaatsvinden. Met betrekking tot het onderzoek naar waardedaling merken zij op dat dit onderzoek statistisch geen duidelijke structurele verschillen tussen prijsontwikkelingen in risico- en referentiegebieden laat zien (op zowel korte als lange termijn). Ortec Finance ziet nog geen relatie tussen waardedaling en het bekend worden van de nieuwe aardbevingsrisico's. De verwachtingen in Groningen van dit onderzoek zijn hooggespannen, dus dit resultaat kan teleurstellend zijn, waarschuwt een ambtenaar van het ministerie in de nota. Voorgesteld wordt wel om de prijsontwikkeling van woningen te blijven monitoren.[241]

Het definitieve rapport van Ortec Finance (van 12 augustus 2013) geeft inderdaad aan dat er geen significant verschil te zien is in de prijsontwikkeling tussen het 'risicogebied' en de twee referentiegebieden: *"Sinds de markt in 2008 zijn top bereikte, zijn de prijzen in het risicogebied met 14% gedaald en in het referentiegebied met 18%. In het laatste kwartaal van 2012 en het eerste kwartaal van 2013 – na de aardbeving in Huizinge op 16 augustus 2012 – daalde de index in het risicogebied minder dan die in het referentiegebied (Namelijk met 4,3 versus 5,1%). Statistisch zijn deze onderlinge verschillen echter niet significant".*[242] De onderzoekers bevelen aan om het onderzoek periodiek te herhalen en wijzen erop dat twee kwartalen een zeer beperkte periode is om significante prijsverschillen aan te kunnen tonen. Een actualisatie van het onderzoek waarin ook het tweede kwartaal van 2013 is meegenomen (rapport van 22 oktober 2013), laat echter eveneens geen significante verschillen zien.[243]

In een brief aan minister Kamp (opgesteld 2 september 2013 en verzonden 10 september 2013) spreekt de gemeenteraad van Loppersum uit dat de resultaten en conclusies van de op 22 augustus 2013 door minister Kamp openbaar gemaakte onderzoeken zwaar teleurstellen. De gemeenteraad vindt het jammer dat lokale overheden en makelaars niet direct betrokken zijn in het onderzoek naar waardedaling. Nu doet het onderzoek volgens hen voorkomen alsof er niks aan de hand is.[244]

Op 15 januari 2014 volgt wederom een actualisatie, waarin ook het derde kwartaal van 2013 is meegenomen. Hierin wordt voor het eerst geconcludeerd dat de woningmarkt in het risicogebied zich minder gunstig heeft ontwikkeld ten opzichte van de referentiegebieden. De resultaten laten zien dat *"de prijzen in het risicogebied nog steeds dalen, maar minder snel dan in voorgaande kwartalen. In de referentiegebieden zijn de prijzen in het derde kwartaal van 2013 gestegen".* De prijsdalingen zijn in het risicogebied 2% hoger (ten opzichte van het referentiegebied) en zijn statistisch significant. De dalingen kunnen volgens de onderzoekers worden verklaard door verschillen in bevolkingsgroei. Dit wekt de suggestie dat niet de aardbevingen de verschillen bepalen. Desondanks stellen ze dat aanvullende marktindicatoren laten zien dat de woningmarkt zich minder gunstig ontwikkelt: *"Dit geldt voor verkoopaantallen (volgens het Kadaster en de NVM), het aantal dagen dat verkochte woningen te koop stonden en de verkoopsnelheid"*.[245]

241 Minister van EZ. Nota aan minister Kamp inzake update voortgang onderzoeken Groningengasveld en bevingen ter voorbereiding overleg dinsdag 25 juni, 19 juni 2013.
242 Francke & Lee (augustus 2013).
243 Francke & Lee (augustus 2013).
244 Gemeente Loppersum. Brief van burgemeester Rodenboog aan minister Kamp inzake resultaten eerste onderzoeken, 2 september 2013.
245 Francke & Lee (januari 2014).

Waardedalingsregeling toch ingevoerd
De voornemens om tot een waardedalingsregeling te komen worden nu ondersteund door onderzoekscijfers en leiden tot afspraken in het bestuursakkoord 2014 *Vertrouwen op herstel en Herstel van vertrouwen* met lokale overheden, dat op 17 januari 2014 aan de Kamer wordt verzonden (zie paragraaf 5.5.4).[246] Minister Kamp meldt over het onderzoek van Ortec Finanance: "*Wat betreft waardedaling van huizen heeft onderzoek van Ortec Finance in de eerste twee kwartalen van 2013 geen aantoonbare significante waardedaling, waarbij een relatie is te leggen met dalende huizenprijzen als gevolg van aardbevingen, gevonden. Onderzoek naar het derde kwartaal van 2013 laat voor het eerst wel een statistisch significante waardedaling zien ten opzichte van de referentiegebieden*".[247] In de brief van de minister aan de Kamer is opgenomen dat de waardeontwikkeling van woningen ook in de toekomst onafhankelijk zal worden gemonitord.

In overleg tussen het ministerie van Economische Zaken en de NAM komt er een waardedalingsregeling tot stand en kan de minister besluiten om de aangekondigde regeling voor compensatie van waardedaling in werking te laten treden. De regeling houdt in dat woningeigenaren bij verkoop van hun huis een aanvraag in kunnen dienen om schade wegens waardedaling vergoed te krijgen. Er volgt derhalve enkel een vergoeding voor eigenaren die hun woning niet verkopen. De NAM is geen voorstander van een regeling waarbij er geen sprake is van verkoop.

De regeling zal uiteindelijk gelden van april 2014 tot 1 juli 2020. Jaarlijks actualiseert het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de cijfers van de woningmarktontwikkelingen. Ook rapporteert het bureau Atlas voor gemeenten[248] in opdracht van het ministerie van Economische Zaken jaarlijks over de relatieve huizenprijsontwikkeling in het aardbevingsgebied door de effecten van de aardbevingen op de huizenprijzen te kwantificeren. Hierbij gebruikt het bureau een vergelijkende methode, door de huizenprijsontwikkeling in Groningen te vergelijken met de prijsontwikkeling in andere krimpgebieden. Deze methode verbetert en verfijnt Atlas voor gemeenten jaarlijks. Vanaf 1 juli 2020 behandelt het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) de waardedalingsaanvragen van de nieuwe aangepaste regeling waarbij er ook een vergoeding komt voor mensen die hun woning niet verkopen (zie paragraaf 9.4.4 van hoofdstuk 9).

5.4.2 Versterking: identificeren van de opgave
Het nadenken over de versterkingsopgave staat in deze periode nog in de kinderschoenen. Onderzoeken 1 en 13 vormen om die reden slechts een eerste verkenning naar de opgave. Deze paragraaf gaat in op een aantal vragen dat hierbij naar boven komt en de resultaten van de twee onderzoeken. Om hoeveel te versterken woningen gaat het eigenlijk? En wat houdt versterking eigenlijk in? Zijn hier dan richtlijnen en normen voor? Al snel blijkt dat de uitvoeringsopgave enorm is.

246 In het akkoord is naast de waardedalingsregeling ook sprake van maatregelen gericht op waardevermeerdering, die leiden tot de waardevermeerderingsregeling (zie paragraaf 7.5.3 van hoofdstuk 7).
247 Kamerstuk II 2013/14, 33529, nr. 28.
248 Tegenwoordig Atlas Research geheten.

Onderzoeken 1 en 13: wat behelst versterken?
Naar aanleiding van de beving van Huizinge kondigen de NAM en de minister van Economische Zaken in januari 2013 aan preventieve maatregelen te zullen treffen ter versterking van kwetsbare gebouwen in de aardbevingsgevoelige gebieden. Er zijn op dat moment echter nog veel beperkingen en onzekerheden die een snelle uitvoering in de weg staan. Op de vraag wanneer een woning voldoende veilig is, heeft niemand een antwoord. Ook is onbekend om hoeveel woningen het gaat. Begin 2013 nog helemaal niet duidelijk wat precies onder 'versterking' wordt verstaan. Wanneer is een woning versterkt? Hoe doe je dat? Daarnaast is in 2013 nog geen kennis beschikbaar over alle verschillende typen gebouwen in Groningen en hun kwetsbaarheden, de effecten van verschillende magnitudes en grondversnellingen op die verschillende typen gebouwen, de wijze waarop woningen het beste versterkt kunnen worden, of tegen welke magnitude en grondversnelling de gebouwen bestand moeten zijn. Kortom, preventief versterken is '*onontgonnen terrein*', zoals NAM-directeur Bart van de Leemput het duidt in zijn openbaar verhoor.[249] Het jaar 2013 staat dan ook voornamelijk in het teken van onderzoek, en het al doende ontwikkelen van een versterkingsaanpak.

> *Op allerlei terreinen kwamen we op onontgonnen terrein terecht: hoe moet dit nu?*
>
> *Openbaar verhoor Bart van de Leemput, 31 augustus 2022*

Het vergaren van kennis ten behoeve van de versterking wordt onderdeel van de onderzoeken die minister Kamp in januari 2013 aankondigt. Zo betreft onderzoek 1 uit de lijst (zie tabel 5.2 in paragraaf 5.2.1) een inventarisatie van preventieve maatregelen ter versterking van gebouwen. Daarnaast geeft het ministerie van Economische Zaken in september 2013 een opdracht aan de NEN-commissie (Nederlands Normalisatie Instituut) om een voorlopige Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR) op te stellen, als onderdeel van een procedure om tot een bouwnorm te komen voor aardbevingsbestendig bouwen (onderzoek 13).

Voor het onderzoek naar mogelijke versterkingsmaatregelen voor Groningse gebouwen schakelt de NAM de hulp in van het Britse bedrijf Arup. Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen: het bepalen van het (seismisch) risico op basis van een inventarisatie van het gebouwenbestand in het aardbevingsgebied, het bepalen van versterkingsrichtlijnen voor gebouwen, en het maken van een plan van aanpak voor de implementatie van die richtlijnen.

Naast deze onderzoeken werkt de NAM (samen met Arup) in 2013 aan een inspectiemethode om met een snelle, visuele beoordeling van buitenaf de seismische risico's te kunnen beoordelen: de *Rapid Visual Screening* (RVS). In juni 2013 voert de NAM de eerste van deze inspecties daadwerkelijk uit in Loppersum.[250] Het idee is dat aan de hand van deze RVS-methode snel wordt geïdentificeerd of er bij woningen sprake is van een direct risico of van een '*potentieel onveilige situatie*'. Wanneer dat het geval is, wordt de woning opgenomen in het zogenoemde

249 Verslag openbaar verhoor de heer Van de Leemput, 31 augustus 2022.
250 NAM. Notitie over Preventive Strengthening. 1 mei 2013.

High Risk Building Elements-programma (HRBE), waarbij de NAM direct actie onderneemt. Het gaat dan om bijvoorbeeld het verwijderen van schoorstenen of het plaatsen van stutten.[251] Bij hoeveel gebouwen in deze eerste fase daadwerkelijk al verstevigende maatregelen worden getroffen, is niet helder gerapporteerd. Volgens NAM-directeur Van de Leemput gaat het om zo'n 200 ingrepen in het eerste jaar (2013).[252] Medio 2014 heeft de NAM een lijst beschikbaar van 250 gebouwen waar, naar aanleiding van de inspecties, bouwkundige versterking nodig is of reeds acute maatregelen (zoals het plaatsen van stutten) zijn getroffen.[253] Deze lijst wordt ook wel de 'stuttenlijst' genoemd, en is in 2014 de basis voor het project *Uit de Stutten*, waarin de NAM, op dringend verzoek van de Dialoogtafel, probeert deze panden weer uit de stutten te kunnen halen door middel van preventieve versterking. In het themahoofdstuk VIII Achtergrondinformatie schade en versterking, zijn nadere cijfers terug te vinden over de voortgang van de versterking vanaf 2014.

Bij de straatinspecties en het HRBE-programma gaat het om (tijdelijke) maatregelen om risico's bij gebouwen weg te nemen. Er is van daadwerkelijke versterking dan nog geen sprake. Om ook tot daadwerkelijke versterking te kunnen overgaan, start Arup vanaf mei 2013 met veldwerk, waarbij tien typische Groningse constructies bouwkundig worden onderzocht. Het gaat om vijf verschillende typen woningen, een schuur, een boerderij, een kerk, een schoolgebouw en een schoorsteen. Dit moet leiden tot een eerste plan van aanpak voor de versterking. Op basis van zowel deze studie als het gebouwenbestand komt Arup in augustus 2013 met een eerste inschatting van het aantal te nemen versterkende maatregelen. Dat blijken er veel te zijn: *"Hierbij moet worden gedacht aan het verstevigen van enige honderden tot duizenden huizen, afhankelijk van de exacte grootte van de maximale grondbeweging".*[254]

In november 2013 levert Arup vier definitieve rapportages op. Er is dan een gebouwenbestand geïnventariseerd en vastgelegd in een database (voor een gebied dat zich uitstrekt tot 5 kilometer buiten de contouren van het Groningenveld en circa 250.000 gebouwen betreft). Op dit bestand zijn vervolgens risicoanalyses uitgevoerd om te bepalen welke gebouwen mogelijk (zwaar) beschadigd raken of zelfs instorten bij aardbevingen van verschillende sterktes (en bijbehorende grondversnellingen). Het onderzoek laat zien dat gebouwen zwaar beschadigd kunnen raken in geval van een beving met een kracht van 5 op de schaal van Richter (waarbij een grondversnelling van 0,2g kan voor komen). De kans is aanwezig dat gebouwen instorten, waarbij een of meer dodelijke slachtoffers niet zijn uitgesloten.[255]

Versterking blijkt een enorme uitvoeringsopgave en komt nauwelijks op gang
De eerste onderzoeksresultaten maken eind 2013 duidelijk dat de versterkingsaanpak een enorme uitvoeringsopgave betekent, met nog veel onzekere randvoorwaarden en vraagstukken. In de implementatiestrategie die Arup voorstelt, is het plan om in 2014 twee pilottrajecten van start te laten gaan en vervolgens prioriteit te geven aan die woningen waar het risico op slachtoffers het grootst is. Dat is in de regio rond Loppersum. De eerste pilot

251 NAM. Schriftelijke inlichting met een overzicht van systemen en regelingen voor het versterken of vervangen van bouwwerken, 30 juni 2021.
252 Verslag openbaar verhoor van de heer Van de Leemput, 31 augustus 2022.
253 NAM. Notitie aanpak bouwkundige versterken urgente schadegevallen, 8 april 2014.
254 Arup. Tussenrapportage – Het ontwikkelen van een plan van aanpak voor de preventieve versterking van gebouwen met aardbevingsrisico in Groningen, augustus 2013.
255 NAM. Brief aan minister Kamp met aanbieding van onderzoeksrapporten, 29 november 2013.

betreft het testen van verschillende maatregelen op kleine schaal (screening, eerste ontwerp en uitvoering). De tweede pilot betreft vervolgens het testen van diezelfde aanpak op grotere schaal, bij circa 1.700 woningen rond Loppersum.[256]

Adviesorganen uiten eind 2013 echter al hun zorgen en stellen dat de versterking met meer urgentie opgepakt moet worden. De Technische commissie bodembeweging constateert dat de NAM pas in de loop van 2014 met grootschalige implementatie wil beginnen. De commissie oordeelt dat hier sprake lijkt te zijn van een *"duidelijk gebrek aan gevoel van urgentie".* De Tcbb is van mening dat een snellere uitvoering dan op dat moment is voorzien noodzakelijk is en pleit voor vergroten van de capaciteit.[257] Ook de stuurgroep die het gehele onderzoeksprogramma van de minister in zijn totaliteit beoordeelt, stelt in december 2013 dat "*met voorrang en urgentie een gecoördineerd versterkingsprogramma in gang gezet zou moeten worden dat op de korte termijn bestaande risico's aanpakt".*[258] In zijn openbaar verhoor bevestigt commissaris van de Koning Max van den Berg het beeld van de moeizame gang van zaken rondom de versterking in die periode, waarbij hij met name doelt op de versterking.

> *Daarbij speelde ook het andere punt, namelijk dat het tempo waarin ondertussen wel dingen gebeurden – de beroemde huizen die in de stutten stonden, de mensen die eruit moesten, alle scheuren en ellende – heel slecht ging. Het enige dat wat makkelijker liep, was de hele kleine schades.*
>
> *Openbaar verhoor Max van den Berg, 5 september 2022*

In januari 2014 schrijft minister Kamp in een brief aan de Tweede Kamer dat er "*grootschalige preventieve versterking van woningen, gebouwen en infrastructuur"* in Groningen moet gaan plaatsvinden. Bewoners in de regio moeten zich veilig kunnen voelen in hun leefomgeving. Kamp stelt dat de volgende drie jaren benut kunnen worden om *"met grote urgentie de meest kwetsbare gebouwen infrastructuur te verstevigen en/of op norm te brengen".* Volgens de minister gaat de NAM middels een stapsgewijze aanpak de versterking uitvoeren, waarbij als eerste de meest kwetsbare en belangrijke gebouwen aan de beurt zijn (ziekenhuizen/scholen). Nader onderzoek en ervaring met de uitvoering moet de komende jaren gaan uitwijzen welke aanvullende maatregelen nodig zijn. De minister stelt dat de NAM voornemens is vóór eind 2015 15.000 gebouwen te inspecteren om de meest kwetsbare huizen te kunnen versterken.[259]

Ook in 2014 komt de voortgang van de versterkingsoperatie moeizaam op gang. Net als in december 2013 komt de Tcbb ook in juni 2014 met kritiek op het verloop van de versterkingsoperatie. In een brief aan minister Kamp van 10 juni 2014 uit de Tcbb '*ernstige twijfels*' of de planning van de preventieve maatregelen wel gehaald zal worden. Er zijn nog veel onzekerheden en dilemma's die vertraging kunnen veroorzaken. Zo is er nog onvoldoende

256 Arup (november 2013). Groningen 2013 – Implementation study Arup. Amsterdam.
257 Technische Commissie Bodembeweging. Interim-advies mijnbouwschade en winningsplan Groningen 2013. 17 december 2013.
258 Stuurgroep Onderzoeken Aardbevingen Groningen. Brief aan de minister van Economische Zaken met betrekking tot het rapport over onderzoeken naar de relatie tot aardbevingen ten gevolge van gaswinning Groningen, 20 december 2013.
259 Kamerstuk II 2013/14, 33529, nr. 28.

duidelijkheid over de ernst van de aardbeving waarop de preventieve maatregelen moeten worden gebaseerd, het gebied waarin maatregelen moeten worden getroffen en het uitvoeringsprogramma van de preventieve versterking van gebouwen.[260] Tijdens een interne vergadering van de Tcbb op 17 juli 2014 worden deze zorgen herhaald: "*De vraag is waarom de NAM het proces niet versnelt. Kunnen of willen zij niet sneller?*"[261] Op 8 september 2014 wendt de Tcbb zich in een brief opnieuw tot minister Kamp met het advies om met de NAM te overleggen over de vraag hoe het proces van grootschalige preventieve versterking versneld kan worden.[262] In het najaar van 2014 volgt er overleg tussen minister Kamp en de NAM. Dit staat beschreven in hoofdstuk 6.

Ook bij lokale bestuurders zijn er twijfels over de snelheid (of het gebrek daaraan), waarmee de NAM uitvoering geeft aan de afspraken in het bestuursakkoord. Op 10 september 2014 schrijven commissaris van de Koning Van den Berg en burgemeester Rodenboog van Loppersum in een brief aan NAM-directeur Van de Leemput dat ze zich zorgen maken over het tempo van de versterkingsoperatie: "*Zolang de snelheid van versterken niet wordt opgevoerd, zal ook de verbetering van uw maatschappelijke license to operate uitblijven. Dit tempo doet ook geweld aan inhoud en strekking van het akkoord, waarvan herstel van vertrouwen en het creëren van veiligheid hoekstenen zijn.*"[263] Op 31 oktober 2014 schrijft het college van Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie Groningen aan de Provinciale Staten dat de uitvoering van het bestuursakkoord '*gebrekkig*' verloopt, met name waar het gaat om de versterking. Het college geeft zelfs aan om bij het uitblijven van adequate maatregelen mogelijk te zullen eisen dat de gaswinning verder omlaag wordt gebracht, *"zolang er geen aanvaardbaar veiligheidsniveau is gerealiseerd"*.[264] In hoofdstuk 6 staat hoe minister Kamp op deze signalen reageert.

De kritiek op het tempo van de versterking vertaalt zich onder meer in een roep om de versterking, net als de schadeafhandeling, onder te brengen bij een aparte uitvoeringsorganisatie, op afstand van de NAM en onder onafhankelijk toezicht. Ook bij de NAM groeit geleidelijk het besef dat een gaswinningsbedrijf niet de aangewezen partij is om de versterkingsoperatie en schadeafhandeling op zich te nemen. Gedurende 2014 wordt daarom de oprichting van een uitvoeringsorganisatie, het Centrum Veilig Wonen, voorbereid (zie paragraaf 5.4.3).

Zoektocht naar richtlijnen voor versterking
Ondertussen werkt NEN (Nederlands Normalisatie Instituut) in 2013 en 2014 aan het vaststellen van normen voor het bouwkundig versterken van woningen. Op het moment dat in 2013 voor het eerst de noodzaak ontstaat om gebouwen preventief te versterken, bestaan er in Nederland namelijk nog geen richtlijnen voor aardbevingsbestendig bouwen. Wel is er een Europese norm (de Eurocode 8), maar deze is in Nederland niet wettelijk verplicht gesteld (zie tekstkader 5.7). Reden hiervoor is dat de Eurocode 8 gaat over tektonische aardbevingen,

260 Technische Commissie Bodemdaling. Brief aan minister Kamp inzake Voortgang schadeafhandeling en -preventie Groningen, 10 juni 2014.
261 Technische Commissie Bodemdaling. Notulen 139e vergadering van de Technische commissie bodembeweging, 17 juli 2014.
262 Technische Commissie Bodemdaling. Brief aan minister Kamp inzake Gaswinning Groningen, preventieve versterking van gebouwen, 8 september 2014.
263 Brief Gedeputeerde Staten provincie Groningen en gemeenten aan NAM inzake akkoord Vertrouwen op Herstel. Herstel van Vertrouwen, 10 september 2014.
264 Provincie Groningen. Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten inzake stand van zaken uitvoering akkoord Vertrouwen op Herstel, Herstel van Vertrouwen, 31 oktober 2014.

terwijl het in Nederland gaat om geïnduceerde aardbevingen als gevolg van gaswinning. Met dit type aardbevingen bestaat bij de vaststelling van Eurocode 8 nog nauwelijks ervaring. Een andere reden is dat het grootste deel van de gebouwen in Noord-Nederland uit ongewapend metselwerk bestaat. Men vreest op dat moment dat toepassing van de Eurocode 8 leidt tot conservatief ontwerpen en een forse stijging van de bouwkosten, terwijl aardbevingen tot dan toe niet tot grote schades hebben geleid. Destijds is aangenomen dat de wijze van bouwen volgens de dan vigerende publiekrechtelijke voorschriften voldoende garantie geeft voor de constructieve veiligheid – ook bij de in Nederland voorkomende aardbevingen.

Omdat er nu toch behoefte is aan een richtlijn voor aardbevingsbestendig bouwen, verzoekt minister Kamp in september 2013 aan NEN om een voorlopige praktijkrichtlijn op te stellen. Op dat moment is het voornemen nog om op termijn de Eurocode 8 op te nemen in het Bouwbesluit, vertaald naar de Nederlandse situatie. Omdat die procedure zeer tijdrovend is, werkt NEN eerst aan een Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR).[265] Minister Kamp voegt de studie van NEN toe aan de eerdere reeks van onderzoeken (onderzoek 13).

Een eerste interim-advies van NEN gaat enkel over nieuwbouw. Dit advies komt in februari 2014 beschikbaar (medio 2014 openbaar). In een Kamerbrief van 6 mei 2014 kondigt minister Kamp het interim-advies alvast aan, waarbij hij aangeeft dat deze versie mogelijk wat *'conservatiever'* zal zijn dan de uiteindelijke definitieve versie, maar dat met aardbevingsbestendig bouwen (nieuwbouw) hierdoor in elk geval niet langer gewacht hoeft te worden. Hij benadrukt dat het interim-advies geen verplichting betreft en dus ook niet afdwingbaar is.[266] De eerste ontwerpversie van de uiteindelijke NPR verschijnt in februari 2015: de richtlijn voor nieuwbouw, verbouw en bestaande bouw (zie paragraaf 6.4.13).

Tekstkader 5.7 Waarom is de Eurocode 8 in Nederland niet van toepassing?

In opdracht van de Europese Commissie zijn in Europa zogenoemde Eurocodes opgesteld voor het ontwerpen en toetsen van bouwconstructies op constructieve veiligheid. Deze codes zijn opgesteld door het Comité Européen de Normalisation (CEN). Eurocode 8 betreft het ontwerp en de berekening van aardbevingsbestendige constructies. De ontwikkeling van deze codes kent een lange geschiedenis. Eerste versies van de codes komen beschikbaar in de jaren '90 en worden in 1997 als proefnormen ingevoerd, maar zijn dan nog niet volledig. In 1991 komt de Eurocode 8 al even ter sprake in het Nederlandse parlement (zie paragraaf 1.2.10). Dit naar aanleiding van de aardbevingen bij Emmen en Assen. Volgens minister Andriessen van Economische Zaken zijn de bevingen niet van invloed op de *'zoneringskaart'* die hoort bij de Eurocode 8 en is de code daarmee niet relevant.[267]

265 Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 22.
266 Kamerstuk II 2013/14, 33529, nr. 58.
267 Aanhangsel Handelingen II, 1990/91, nr. 597.

Vanaf 2010 ontstaat het streven om de Eurocodes daadwerkelijk in te voeren en op te nemen in nationale regelgeving van lidstaten. Wel hebben alle lidstaten de ruimte om bepaalde onderdelen van de Eurocodes en parameters in te vullen op basis van eigen regionale gebruiken, geologie of klimaat, vast te leggen in een nationale bijlage. Ook bepalen de lidstaten zelf het veiligheidsniveau. Dit gebeurt op voorstel van de nationale normalisatie-instituten (in Nederland is dat de Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut, NEN). In Nederland gebeurt dat in het Bouwbesluit 2012 en de bijbehorende Regeling Bouwbesluit 2012.

In tegenstelling tot de overige Eurocodes is deze code in Nederland niet wettelijk verplicht gesteld en niet opgenomen in het Bouwbesluit 2012.

Als in 2013 wel de behoefte ontstaat aan richtlijnen voor aardbevingsbestendig bouwen, verzoekt de minister van Economische Zaken NEN een Nederlandse Praktijkrichtlijn op te stellen: de NPR 9998. Deze sluit aan bij de Eurocode 8 en verwijst op enkele plaatsen ook naar delen van de Eurocode 8. In 2015 komt een eerste versie van de NPR 9998 beschikbaar.[268] Sindsdien is deze meerdere keren geactualiseerd. De huidige geldende norm is de NPR 9998:2020. Het toepassingsgebied van de NPR 9998 is beperkt tot Noordoost-Nederland.

Minister Wiebes beantwoordt op 11 september 2019 de door het Kamerlid Van der Lee (GroenLinks) op 27 juni 2019 gestelde vragen over het verschil tussen de Eurocode 8 en de NPR. Eurocode 8 ziet volgens de minister toe op tektonische bevingen en is om die reden niet een-op-een over te nemen voor de situatie in Nederland. In Groningen is er immers sprake van geïnduceerde bevingen. De NPR is wel specifiek gericht op aardbevingsbestendige bouw in situaties waarin door gaswinning geïnduceerde bevingen voorkomen. De NPR sluit volgens de minister wel zo veel mogelijk aan bij de Eurocode 8.[269]

5.4.3 Schadeherstel en versterking naar Centrum Veilig Wonen

De NAM gaat aan de slag met de oprichting van een uitvoeringsorganisatie. Hier komt het Centrum Veilig Wonen (CVW) uit voort. Het CVW moet op 'enige afstand' van de NAM komen, maar blijkt met handen en voeten gebonden aan de NAM. De oprichting van het CVW staat in deze sub-paragraaf centraal.

Totstandkoming Centrum Veilig Wonen

In mei 2014 begint de NAM met de voorbereiding van de oprichting van een professionele uitvoeringsorganisatie voor schadeherstel en preventief versterken. De uitvoeringsorganisatie

268 NEN (18 december 2015), p. 4.
269 Kamerstuk II 2019/20, 33529, nr. 680.

zal geleid worden door een Project Service Bureau (PSB), dat andere bedrijven aanstuurt (zoals bouwbedrijven en schadetaxateurs). Geïnteresseerde marktpartijen die het PSB willen vormen kunnen zich melden bij de NAM. In juni 2014 volgt een informatiebijeenkomst. Ongeveer 120 bedrijven zijn hierbij aanwezig. Aanwezigen krijgen te horen dat de NAM op zoek is naar een klantgerichte, schaalbare en transparante organisatie "*die in dialoog en inleefbaarheid, met steun van gebouweigenaren en autoriteiten, structurele versterkingsmaatregelen, aardbevings-schadeherstel en verduurzaming coördineert, controleert en uitvoert, met de grootst mogelijke aandacht voor veiligheid, in lijn met de gestelde kaders en tijdstermijnen.*" Verder ligt de nadruk op het hebben van oog voor '*de klant*', met termen als 'maatwerk', 'ontzorgen' en een 'efficiënt proces'. De organisatie moet ervoor zorgen dat 2.000 tot 5.000 huizen per jaar versterkt kunnen worden (vanaf 2015). Daarnaast moet de organisatie rekening houden met ongeveer 400 nieuwe schademeldingen per week.[270] Jan Emmo Hut, later directeur Bouwkundig Versterken bij het Centrum Veilig Wonen, zegt tijdens de openbare verhoren dat hij zich de bijeenkomst herinnert: "*Wat mij daarvan is bijgebleven is dat het een megaoperatie zou kunnen gaan worden. Niemand wist toen nog precies hoe groot of klein dat zou kunnen gaan worden.*"[271]

Van de twintig partijen die zich aanmelden selecteert de NAM begin juli drie consortia (voor de shortlist). Deze drie komen in de 'cocreatie fase' terecht en zullen verder met de NAM in gesprek gaan. Shell is op de achtergrond betrokken bij de invulling van het toekomstige PSB-contract.[272] Op initiatief van Shell komt een Contract Board tot stand om te adviseren over de verdere vorming van het PSB en de vraag welk consortium de voorkeur heeft. De Contract Board adviseert om contractonderhandelingen aan te gaan met het consortium waar Arcadis onderdeel van uitmaakt. Dit consortium scoort het hoogst op de verschillende gehanteerde criteria (zoals het dienstverleningsconcept, implementatieplan en financiële aspecten).[273] De onderhandelingen verlopen succesvol en de NAM gunt het PSB-contract aan een combinatie van ingenieursbedrijf Arcadis, schadebedrijf CED, bouwcombinatie OWS (een samenwerkingsverband van de noordelijke bouwbedrijven Oosterhof Holman, Van Wijnen en SealteQ) en automatiseringsbedrijf IBM. Arcadis en CED zullen voor respectievelijk 55% en 45% aandeelhouder worden.

Een moeizame rol voor de Dialoogtafel bij de vorming van het CVW

In het bestuursakkoord van januari 2014 (paragraaf 5.5.4) is opgenomen dat de Dialoogtafel zal worden betrokken bij de vorming van de uitvoeringorganisatie (wat uiteindelijk het CVW zal worden). Ondanks deze vastgelegde toezegging zijn betrokkenen stuk voor stuk ontevreden over de rol die de tafel heeft gespeeld bij de totstandkoming van het CVW. Die rol was volgens hen namelijk minimaal. Susan Top verklaart in haar openbaar verhoor dat de Dialoogtafel bij de opzet en selectie van partijen die het CVW zouden vormen niet of nauwelijks betrokken is geweest.[274] "*Dat zette al weer heel veel kwaad bloed. Dat was gewoon heel frustrerend*" aldus

270 NAM. Presentatie Townhall meeting, juni 2014.
271 Verslag openbaar verhoor van de heer Hut, 12 september 2022.
272 Shell. Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht (tijdlijn) van de verschillende systemen en regelingen die gehanteerd zijn of worden voor de afhandeling van schade, 21 juni 2021.
273 Shell. Contract Board Recommendation, 1 januari 2014.
274 Susan Top ondersteunt in 2014-2015 de voorzitters van de Dialoogtafel. Daarna was zij secretaris van het Groninger Gasberaad, een collectief van maatschappelijke organisaties dat in de loop van 2015 wordt opgericht in vervolg op de Dialoogtafel. Susan Top is jarenlang het boegbeeld van het Gasberaad en komt regelmatig in de media aan het woord. In oktober 2021 nam Top afscheid van het Gasberaad.

Top.[275] Ook krijgt de tafel geen inzicht in het contract en de afspraken tussen de NAM en het CVW. Hierdoor kan de Dialoogtafel niet bepalen in hoeverre het CVW onafhankelijk is van de NAM. De tafel mag bij de vorming '*af en toe*' een kijkje nemen in de keuken, maar dat is volstrekt onvoldoende, aldus voorzitter Jacques Wallage in zijn verhoor.[276]

> *De NAM had gewoon een opdracht uitgezet tot aanbesteding en de Dialoogtafel had het nakijken.*
>
> *Openbaar verhoor William Moorlag, 14 september 2022*

De te vormen uitvoeringsorganisatie staat in 2014 wel verschillende keren op de agenda van de Dialoogtafel.[277] De leden van de tafel lijken bij dit onderwerp moeilijk grip te krijgen op hun eigen rol. Ter verheldering schrijft de NAM daarom een notitie met daarin een beschrijving van hoe de uitvoeringsorganisatie eruit moet gaat zien, hoe invulling wordt gegeven aan 'NAM op afstand' en op welke manier de Dialoogtafel betrokken zal worden.[278] De notitie roept verschillende vragen op bij de deelnemers van de tafel, onder meer over de verhouding tussen de NAM en de uitvoeringorganisatie, hoeveel vrijheid de uitvoeringsorganisatie krijgt om haar taken uit te voeren en over de mogelijkheid van de uitvoeringsorganisatie om zelf processen en protocollen aan te passen.[279] De deelnemers van de Dialoogtafel lijken in de veronderstelling (of hoop) te verkeren dat de nieuwe uitvoeringsorganisatie in grote mate onafhankelijk gaat opereren van de NAM. Ondanks de gevoerde overleggen over de nieuwe uitvoeringsorganisatie, blijven ze ontevreden achter. Er is gestreden, maar de onafhankelijkheid is niet geheel binnen gehaald en er zijn nog grote zorgen over de uiteindelijke inrichting van de uitvoeringsorganisatie, zo menen Wallage en Jan Kamminga, de twee voorzitters van de tafel.[280]

Contactuele afspraken tussen de NAM en CVW

Op 15 oktober 2014 wordt het PSB-contract gesloten tussen aandeelhouders Arcadis en CED, opdrachtgever de NAM en opdrachtnemer CVW (officiële benaming: Arcadis CED Project Service Bureau B.V.). Het contract bestaat uit een hoofddocument van twaalf pagina's en negen bijlagen. Het contract is nooit openbaar gemaakt, ondanks verzoeken van de Tweede Kamer. De NAM keert zich tegen openbaarmaking omdat het om privaatrechtelijke contractafspraken gaat en het in het bedrijfsleven ongebruikelijk is om zulke commerciële gegevens te delen met anderen.[281]

In het contract is bepaald dat het CVW – het Project Service Bureau – de verantwoordelijkheid krijgt voor: het afhandelen van gemelde schades, het (laten) uitvoeren van inspecties en

275 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Top, 27 juni 2022.
276 Verslag openbaar verhoor van de heer Wallage, 5 september 2022.
277 Dialoogtafel. Document met informatie over resultaten en acties van de Dialoogtafel (2014).
278 NAM. Notitie Uitvoeringsorganisatie (Concept), 18 juni 2014.
279 NAM. Reactie Concept Notitie Uitvoeringsorganisatie, 24 juni 2014.
280 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake gesprek Gemeente Groningen en bezoek aan Dialoogtafel op 8 juli, 2 juli 2014.
281 NAM. Biref aan NCG inzake inzicht overeenkomst NAM – CVW, 9 juni 2016.

taxaties, schadeherstel, preventieve versterking en waardevermeerderingsmaatregelen. Deze verantwoordelijkheden voert het CVW uit op basis van werkorders die de NAM oplegt aan het CVW. Op basis van een werkorder werkt het CVW vervolgens een uitvoeringsplan uit (*execution plan*), dat moet worden goedgekeurd door de NAM. Het CVW contracteert vervolgens partijen om de plannen uit te voeren. Ook dit gaat in samenspraak met de NAM. Uit het contract blijkt dat de NAM een zekere controle wil houden op het CVW. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een aantal bepalingen waarin uitdrukkelijk de goedkeuring van de NAM vereist is.

De afspraken tussen de NAM en het CVW zijn verder uitgewerkt in de *Interface Manual*, een document van zes hoofdstukken.[282] Samen vormen deze hoofdstukken een gedetailleerde uitwerking van het PSB-contract. In de hoofdstukken staat onder andere meer in detail beschreven in welke samenstelling en op welk niveau de NAM en het CVW met elkaar overleggen, hoe de samenwerking tussen de twee partijen eruit moet komen te zien en hoe de door het CVW gemaakte kosten worden verrekend met de NAM. Het zijn voornamelijk procesmatige en financiële afspraken. Ook deze *manual* is nooit openbaar gemaakt.

Instelling Commissie van Toezicht voor het CVW
Minister Kamp van Economische Zaken bepaalt dat het CVW onder onafhankelijk toezicht zal gaan opereren. Daarom stelt Kamp in december 2014 een commissie van toezicht in, die de taak krijgt om erop toe te zien hoe het CVW zijn taken uitvoert. Deze commissie moet volgens minister Kamp ervoor zorgen dat het CVW zijn taken '*voldoende onafhankelijk*' kan uitvoeren van de NAM.[283] De commissie van toezicht rapporteert twee keer per jaar aan de minister van Economische Zaken over haar bevindingen. Minister Kamp benoemt oud-VVD-politicus Bas Eenhoorn als voorzitter.[284] De commissie is er "*om in gaten te houden dat het CVW het deed op de manier waarop wij wilden, namelijk dat zij het aanspreekpunt en het afhandelpunt waren voor de schademelders*", verklaart de bewindsman.[285]

Omdat minister Kamp niet over de wettelijke bevoegdheid beschikt om toezicht te houden op het CVW (wat immers een private onderneming is), is toezicht alleen mogelijk met medewerking van de NAM en het CVW. De NAM en het ministerie van Economische Zaken zijn daarom aanvullende afspraken overeengekomen, zodat het CVW informatie mag gaan delen met de commissie van toezicht. Deze commissie van toezicht zal uiteindelijk maar twee jaar bestaan. Met de komst van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) in 2015 wordt de commissie overbodig bevonden. Het ministerie van Economische Zaken verwacht met de NCG voldoende zicht te hebben op het functioneren van het CVW.

282 NAM en CVW. Interface Manual bij Purchase Contract (H1 inleiding; H2 organisatie ; H3 operationele interface; H4 commerciële afspraken; H5 ondersteunende bedrijfsprocessen; H6 uitvoering van het implementatiewerk), 15 oktober 2014.
283 Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 1292.
284 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 91.
285 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 3 oktober 2022.

5.5 De regio en inwoners: aandacht voor behoeften van de regio

Deze paragraaf beschrijft hoe de regio het initiatief voor compensatie naar zich toetrekt en via de commissie-Meijer de aanzet geeft voor het bestuursakkoord 2014. Veel van de afspraken uit het bestuursakkoord worden later ook geïmplementeerd (zoals de Dialoogtafel en de Economic Board). Op dezelfde dag waarop het bestuursakkoord wordt getekend, presenteert minister Kamp ook het nieuwe winningsbesluit. De met de regiobestuurders afgesproken maatregelen (inclusief de compensatie) en de beperking aan de gaswinning zouden reden tot enige tevredenheid kunnen zijn, ware het niet dat kort ervoor de recordwinning over het jaar 2013 bekend is geworden. De onrust die al vanaf 2013 in de regio bestaat neemt hierdoor toe.

5.5.1 Onrust in de regio over schadeafhandeling

Vertrouwen van de bewoners geschaad

In de regio zijn de zorgen sinds 2013 groot, deels veroorzaakt door de aardbeving bij Huizinge. Ook de nieuwe aardbevingen die begin 2013 plaatsvinden en het advies van Staatstoezicht op de Mijnen waarin staat dat er meer en zwaardere aardbevingen kunnen voorkomen, dragen bij aan de zorgen. Ook het wantrouwen groeit. In de discoursanalyse van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis staat dit als volgt omschreven: "*In de Tweede Kamer en in krantenartikelen viel vanaf het begin van 2013 veelvuldig het woord 'vertrouwen'. Gedoeld werd op het vertrouwen van de Groningers, dat was geschaad doordat de aardbevingsproblematiek en de daaruit volgende schade decennialang waren gebagatelliseerd, genegeerd of onvoldoende kordaat gecompenseerd.*" Minister Kamp wil met "*begrip, erkenning, betekenisvolle maatregelen, concrete verbeteringen, de bereidheid om te luisteren en reëel overleg te voeren*" het vertrouwen van Groningers '*herwinnen*'.[286]

Van verschillende kanten leiden de zorgen over de aardbevingen en de daardoor veroorzaakte schade en veiligheidsrisico's tot initiatieven en acties. Zo komen de Groninger Bodem Beweging, LTO Noord, Stichting Compensatie Bodemdaling, Groninger Dorpen en de Vereniging van Groninger Gemeenten op 13 februari 2013 bij elkaar om hun samenwerking te bekrachtigen. Zij maken zich allen zorgen over de consequenties van de gaswinning, maar ook over de wisselwerking met andere ontwikkelingen zoals bodemdaling, stijging van de zeespiegel en zoutwinning. Ze bundelen hun krachten in het initiatief Samenwerking MijnbouwSchade.[287]

De schadeafhandeling houdt veel Groningers bezig. In de discoursanalyse schrijven de onderzoekers van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis dat Dagblad van het Noorden in maart 2013 een enquête houdt. De belangrijkste conclusie: "*Meerderheid Groningers wil minder gas oppompen [...]. Schadevergoeding werd van het grootste belang gevonden, bij voorkeur bepaald door een onafhankelijke partij en niet door de NAM. Voorlichtingsactiviteiten en een rondrijdende 'klussenbus' ten spijt, gold de positie van de NAM in de schadeafhandeling als belangrijke ergernis in Groningen. 'Ze zuigen het leeg en doen niets terug', aldus Corine Jansen, oud-wethouder van Loppersum en vanaf het voorjaar van 2013 voorzitter van de Groninger*

286 Brouwer et al. (2022), p. 23.
287 Stichting Compensatie Bodemdaling. Startnotitie Samenwerking MijnbouwSchade, verbeteren positie bewoners/bedrijven in relatie tot de impact van mijnbouwactiviteiten in Groningen, 21 februari 2013.

Bodem Beweging. Ondanks het 'charmeoffensief' van Kamp en de NAM nam het wantrouwen toe. Volgens Jansen kwam dat omdat 'het techneuten zijn. Omdat het commerciële bedrijven zijn.' Ze miste 'een duidelijk signaal'."[288]

In politiek Den Haag is eveneens aandacht voor de onrust over de schadeafhandeling. In februari 2013 dienen de Kamerleden Jan Vos (PvdA) en Liesbeth van Tongeren (GroenLinks) een motie in. Zij geven aan dat er "*veel onrust is ontstaan in Groningen, niet alleen door de aardbevingen, maar ook door de afhandeling van schadeclaims door de NAM in het verleden.*" Daarom willen zij dat er een onafhankelijke ombudsfunctie komt waar bewoners met zorgen, klachten en vragen terechtkunnen. De motie wordt aangenomen.[289]

De Groninger Bodem Beweging (GBB) stuurt op 10 juli 2013 een open brief aan minister Kamp. In die brief schrijft de GBB "*dat veel Groningers [...] lijden onder de gevolgen van de gaswinning: onveiligheid, schade aan woningen, angst voor zwaardere aardbevingen, onzekerheid over de financiële gevolgen hiervan zoals waardevermindering, ja zelfs onverkoopbaarheid van woningen die kwetsbaar blijken voor bevingen, overlast door herstelwerkzaamheden, enz. Dit alles moeten wij kennelijk lijdzaam accepteren vanwege het economisch belang van de gaswinning. Dit belang weegt volgens u zwaarder dan alle particuliere leed van een bevolkingsdeel dat daarvan de dupe is.*"[290]

Ook de gemeente Loppersum blijft aan de bel trekken. De gemeenteraad van Loppersum stelt op 2 september 2013 een brief aan minister Kamp op, die op 10 september 2013 verzonden wordt.[291] In de brief spreekt de gemeenteraad zijn zware teleurstelling uit over de resultaten en conclusies van de op 22 augustus 2013 door minister Kamp openbaar gemaakte onderzoeken. De gemeenteraad mist de onvoorwaardelijke erkenning van de ernst van de problematiek en een krachtige inzet om alle negatieve effecten van de gaswinning te compenseren. Met deze erkenning en inzet kan volgens de gemeenteraad een begin worden gemaakt met het herstel van vertrouwen in de overheid en de NAM. Dat vertrouwen heeft bij de inwoners een stevige deuk opgelopen. De aanbieding van de onderzoeksresultaten en de begeleidende brief zijn volgens de gemeenteraad een gemiste kans. Risico's blijven in stand doordat de versterking pas in het derde kwartaal van 2014 van start gaat. De gemeenteraad vindt het jammer dat lokale overheden en makelaars niet direct betrokken zijn in het onderzoek naar waardedaling. Nu is volgens de raad het beeld ontstaan dat er niets aan de hand is. Er is vervolgonderzoek nodig. Ook vinden de raadsleden dat een oplossing ontbreekt om de capaciteit van de schadeafhandeling te vergroten. Verder schrijft de raad het *'ronduit teleurstellend'* te vinden dat de minister in dit stadium niet concreter wordt over de noodzaak tot maatschappelijke compensatie om de economische structuur en de leefbaarheid in het gebied voor de toekomst veilig te stellen (en over de uitvoering hiervan). Het verzoek aan minister Kamp is om afstemming te zoeken met de Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen.

288 Dagblad van het Noorden (9 april 2013).
289 Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 4.
290 Groninger Bodem Beweging. Open brief aan minister Kamp, 10 juli 2013.
291 Mijnraad. Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht (tijdlijn) waarin is opgenomen in hoeverre door en binnen de Mijnraad risico's zijn gesignaleerd die mogelijk verbonden waren aan de winning van aardgas, 9 april 2021.

Tekstkader 5.8 De Onafhankelijke Raadsman

De Onafhankelijke Raadsman is op 17 april 2013 ingesteld door de minister van Economische Zaken Kamp. De aanleiding voor de instelling vormt een aangenomen Kamermotie. Kerngedachte in deze motie is dat inwoners van Groningen terecht moeten kunnen bij een vertrouwenspersoon om zorgen, klachten en vragen te uiten omtrent schadeafhandeling door de NAM.

De minister van EZ informeert de Tweede Kamer per brief over de invulling van deze ombudsfunctie. Leendert Klaassen wordt daarbij op voordracht van Groningse bestuurders ingesteld als Onafhankelijke Raadsman.[292]

In de brief is over de rol van de Onafhankelijke Raadsman het volgende opgenomen:
- Er is een meldpunt ingericht bij de Dienst Landelijk Gebied (DLG) in Groningen.
- De Onafhankelijke Raadsman onderhoudt nauw contact met de NAM over de gemelde klachten en kan daarover aanbevelingen doen.
- De Onafhankelijk Raadsman kan contact opnemen met individuele klagers en aandacht vragen bij de NAM voor bijzondere situaties, bijvoorbeeld bij rijksmonumenten en zeer uitzonderlijke schadegevallen.
- Vanuit het meldpunt zullen de door de NAM te nemen stappen nauwgezet worden gevolgd en er zal over de voortgang van de afhandeling van de klacht contact worden gehouden met de indiener daarvan.
- De Onafhankelijke Raadsman zal niet alleen individuele klachten bezien, maar ook eventuele trends bekijken en op basis daarvan aanbevelingen doen om het schadeproces te verbeteren.
- De Onafhankelijk Raadsman brengt periodiek verslag uit aan de minister en onderhoudt tevens contact met de bestuurders uit de regio.

Aanvullingen op takenpakket
Begin 2014 wordt de Commissie Bijzondere Situaties (CBS) opgericht (zie paragraaf 5.4.1) om oplossingen te bieden in schrijnende gevallen. De Onafhankelijke Raadsman is vanaf het begin adviserend lid van de commissie en kan, net als de burgemeesters in het gebied, inwoners aanmelden bij de CBS, opdat hun zaak behandeld wordt.

Per 1 januari 2022 heeft de Nationale Ombudsman de taken van de Onafhankelijke Raadsman overgenomen.

292 Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 21.

Onafhankelijke Raadsman benoemt toenemende onvrede
Minister Kamp benoemt in april 2013 Leendert Klaassen tot Onafhankelijke Raadsman. Hij gaat individuele klachten van bewoners behandelen en op basis van de ontvangen klachten aanbevelingen doen om het schadeproces te verbeteren.

In de rapportage over 2013 meldt de Onafhankelijk Raadsman "*dat de onvrede onder bewoners in het aardbevingsgebied toeneemt. In de afgelopen maanden zijn de reacties uit het gebied dan ook grimmiger geworden en zijn de emoties opgelopen. Naast de hierna te noemen concrete gevallen vindt ook een toenemend aantal mensen dat 'Den Haag' en 'de NAM' de problematiek van (de inwoners van) het gebied niet voldoende serieus nemen*." Bij de klachten over de schadeafhandeling gaat het over de lange termijnen, problemen met taxatierapporten en de houding van taxateurs, die soms intimiderend of bagatelliserend overkomt.

Over de taxatierapporten geeft de raadsman aan: "*In de ontvangen rapportages staan regelmatig onjuistheden of fouten vermeld. Ook de afspraken die bij het bezoek van de taxateur zijn gemaakt komen soms niet of onjuist terug. Ook komt het voor dat er verkeerde foto's in rapportages zijn geplaatst. Dit komt soms bij herhaling voor (in vervolgrapportages komen vaak eerdere fouten weer terug). Soms ontstaat bij klagers de indruk dat de NAM zelf de taxatierapporten aanpast of dat dit door derden in opdracht van de NAM gebeurt. Zo kwam het voor dat de taxateur aardbevingsgerelateerde schade constateerde, maar dat men dat later niet terugvond in het rapport*."

Tot slot schrijft de raadsman: "*Ondanks het feit dat de NAM in praktijk blijk geeft van een ruimhartige toepassing van de schaderegeling hebben veel betrokkenen in het gebied weinig vertrouwen in de uitvoering van deze regeling door dezelfde instantie die verantwoordelijkheid is voor de gaswinning. Daardoor blijft de vraag naar een meer onafhankelijke borging van de schadeafhandeling actueel*".[293]

5.5.2 Commissie-Meijer: provincie neemt initiatief voor compensatie
Minister Kamp wil niet meewerken aan compensatie voor Groningen. Deze paragraaf beschrijft hoe de provincie Groningen hierop het heft in eigen hand neemt en met steun van de andere bestuurders uit de provincie de commissie-Meijer instelt.

Provincie komt met pleidooi voor compensatie
Nadat minister Kamp op 25 januari 2013 bekend heeft gemaakt dat door de aardgaswinning zwaardere aardbevingen kunnen ontstaan en vervolgens een reeks onderzoeken heeft aangekondigd, reageert de provincie Groningen binnen een paar dagen. Tijdens een bestuurlijk overleg met minister Kamp op 28 januari 2013 deelt de provincie haar zorgen over de veiligheid van de inwoners in het aardbevingsgebied. Gedeputeerde Staten stelt de indirecte schadelijke gevolgen van aardbevingen aan de orde en komen met het voorstel om een commissie van wijzen in te stellen. Deze commissie moet onderzoeken welke indirecte schadelijke gevolgen er bestaan in het aardbevingsgebied en op welke wijze de mensen in het gebied hiervoor gecompenseerd kunnen worden middels "*een vertrouwenwekkend en proportioneel pakket aan*

293 Onafhankelijke Raadsman (december 2013).

maatregelen".[294] De NAM en de rijksoverheid moeten volgens de provincie oog hebben voor: waardedaling, reductie van investeringen, verminderde aantrekkingskracht van het gebied en aantasting van de woonbeleving. Minister Kamp laat echter weten niet mee te willen werken aan het voorstel van de provincie.

> *In het gesprek met de minister op die maandag de 28ste wordt ons duidelijk dat hij – "hij" is dus gewoon de regering, het wettelijk gezag – vindt dat de NAM verantwoordelijk is en de schade heeft aangebracht. […] Toen al werd duidelijk dat de minister het klein wilde houden met het geld en dat hij de aansprakelijkheid daar wilde leggen.*
>
> *Openbaar verhoor Max van den Berg, 5 september 2022*

In een brief van 1 februari 2013 formuleert het college van Gedeputeerde Staten het *Standpunt inzake aardbevingsgevoeligheid Groningse gasveld*: "*Wij wijzen op het Waddenfonds waar voor veel minder risico's een structurele meerjarencompensatie is opgezet van €800 miljoen. Wij achten een structureel langjarig gebaar naar inwoners en bedrijven t.b.v. leefbaarheid en duurzame energietransitie gefinancierd uit de NAM-winning van het Groninger gasveld een geëigende vorm*".[295]

Met 'het miljard van Max' wordt de toon gezet
Max van den Berg, commissaris van de Koningin van de provincie Groningen, zegt op 1 februari 2013 op RTV Noord (tijdens een bezoek aan Loppersum), dat de provincie Groningen minimaal een miljard euro van de NAM wil hebben ter compensatie van directe en indirecte schade door de aardbevingen. Burgemeester Rodenboog herinnert zich dat moment: *"De commissaris had een werkbezoek. We stonden in Wirdum, bij 't Regthuys. Het is normaal dat er dan een persgesprek is. Toen kwam het onderwerp ter sprake en bracht de commissaris dat naar voren. Hij noemde het bedrag op dat moment niet, maar die journalist vroeg natuurlijk door en toen zei de commissaris: 1 miljard. Toen dacht ik: oeps."*[296]

Van den Berg wil dat het Rijk en de NAM geld investeren in woningen, scholen en openbare voorzieningen, zodat de leefbaarheid in Noordoost-Groningen wordt versterkt. Later zal dit ook wel bekend komen te staan als 'het miljard van Max'. Dit miljard zou in een fonds moeten komen, waaruit de leefbaarheid van Noordoost-Groningen versterkt kan worden. Het compensatiefonds moet boven op de 100 miljoen euro komen die minister Kamp al heeft toegezegd. Van den Berg vindt bovendien dat er meer geld nodig is om het vertrouwen te herstellen. Dat kan door te investeren in de Groningse economie.

De reacties op de claim vanuit de beide coalitiepartijen in het kabinet zijn niet onverdeeld positief. De VVD voelt zich overvallen en een aantal PvdA-prominenten meent dat de claim

294 Provincie Groningen. Brief van Gedeputeerde Staten aan minister Kamp inzake standpunt inzake aardbevingsgevoeligheid Groningse gasveld, 1 februari 2013.
295 Provincie Groningen. Brief Gedeputeerde Staten van Groningen aan Provinciale Staten: Standpunt inzake aardbevingsgevoeligheid Groningse gasveld, 1 februari 2013.
296 Verslag openbaar verhoor van de heer Rodenboog, 29 augustus 2022.

geen recht doet aan de Groningers.[297] Van den Berg: *"Ik heb me in ieder geval behoorlijk negatief aangepakt gevoeld door de uitlatingen van een aantal Kamerleden op het moment. […] Dat waren volgens mij de heer Vos van de PvdA en de heer De Leegte van de VVD".* Ook in Groningen zijn er een aantal bestuurders die het niet met Van den Berg eens zijn: *"Er waren wel enkelen die op het bestuurlijke vlak een andere uitlating deden. Sommigen zeiden dat het een calimero-effect was en dergelijke […] de heer Rehwinkel was dat. Hij was toen de burgemeester* [van de stad Groningen]*".*[298]

> *Laten we beginnen met de reactie vanuit de Kamer op mijn 1 miljard. Er waren er een aantal die zeer negatief reageerden. Die vonden dat wij veel te veel, te grote gebaren vroegen.*
>
> *Openbaar verhoor Max van den Berg, 5 september 2022*

> *Er zat geen enkele onderbouwing onder waarvoor dat miljard gebruikt zou worden. […] Dan vind ik dit een onverstandig voorstel, omdat het verwachtingen wekt, een stemming van Groningen tegen Den Haag creëert.*
>
> *Openbaar verhoor René Leegte, 13 september 2022*

> *Ik had in het begin weinig affiniteit met dat gelobby van Groningse bestuurders voor geld. Ik word nog steeds een beetje murw van dat gelobby. Daar zit nog steeds een zeker dedain. Ik vond dat ze zich moesten focussen op de veiligheid en het terugbrengen van de gaswinning.*
>
> *Openbaar verhoor Jan Vos, 13 september 2022*

Provincie vindt geen gehoor bij het rijk
De bestuurders uit Groningen (een gedeputeerde van de provincie Groningen, de voorzitter van de veiligheidsregio, de burgemeesters van negen gemeenten en de dijkgraaf van het waterschap Noorderzijlvest) proberen breder aandacht te krijgen voor de problematiek die gepaard gaat met de gaswinning.[299] Ze sturen op 12 februari 2013 een gezamenlijke brief naar de fractievoorzitters en de woordvoerders economische zaken van de Tweede Kamer en proberen zo ook de landelijke politiek te bewegen. In deze brief uiten zij hun zorgen met betrekking tot de veiligheid. De regionale bestuurders schrijven dat er een vertrouwenwekkend en proportioneel pakket aan maatregelen nodig is in verband met het toegenomen risicoprofiel vanwege zwaardere aardbevingen in het noorden van Nederland. Ze vinden dat het Rijk snel helderheid moet geven over aanpassingen in de aardgaswinning waardoor de kans op zwaardere aardbevingen wordt gereduceerd. Ook moet duidelijk worden welke preventieve maatregelen genomen

297 Luyendijk & Niemantsverdriet (15 februari 2014).
298 Verslag openbaar verhoor van de heer Van den Berg, 5 september 2022.
299 De dijkgraaf van het waterschap Hunze en Aa's behoort niet tot de ondertekenaars.

worden om schade te voorkomen dan wel te beperken. Daarnaast moet de Staat toezien op een goede en snelle afhandeling van schade aan huizen, bedrijven en watersystemen. De regionale bestuurders vermelden dat naast deze maatregelen, die vooral bedoeld zijn om de negatieve effecten van de winning tegen te gaan, ook maatregelen genomen dienen te worden om de '*balans van de winning in het gebied weer positief te krijgen*'. Zij pleiten – ook in de brief – voor de instelling van een commissie van wijzen om dit te onderzoeken.[300]

Minister Kamp weigert het verzoek uit Groningen, dus komt er geen commissie met de rijksoverheid als opdrachtgever. Van den Berg: *"En dan lopen we klem op Kamp, want de minister wil dat helemaal niet. Hij wil helemaal die route niet in en heeft het gevoel dat hij in iets gedrongen wordt. We hebben dus heel erg moeten knokken om überhaupt die commissie te krijgen".*[301] GS van Groningen besluit om de commissie dan maar zelf in te stellen. "*De Minister heeft daarbij aangegeven begrip te hebben voor het standpunt van het provinciebestuur en de eigen verantwoordelijkheid hierin*."[302]

> *Het was wel duidelijk dat de minister een in beton gegoten standpunt had. De lijn was: tijd kopen, onderzoeken laten verrichten.*
>
> *Openbaar verhoor William Moorlag, 14 september 2022*

Instelling commissie-Meijer en opdrachtomschrijving
Op 23 mei 2013 is de commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen een feit. De provincie benadert Wim Meijer (PvdA) om voorzitter van de commissie te worden. Meijer stemt toe. Hij is op dat moment voorzitter van de Mijnraad, voormalig commissaris van de Koningin van Drenthe en voormalig staatssecretaris. Hij geniet onder meer bekendheid als voorzitter van een eerdere commissie-Meijer waaruit het Waddenfonds is voortgekomen. De door de provincie ingestelde commissie bestaat verder uit de leden Pieter van Geel (CDA), Ed Nijpels (VVD) en Hannie te Grotenhuis (lid-secretaris). Moorlag zegt hierover: *"Het was in ieder geval wel duidelijk dat het gezaghebbende mensen moesten zijn. Het moesten mensen zijn die de weg wisten in Den Haag en die binding hadden met de gemeenschap".*[303] Over de samenstelling van de commissie is minister Kamp nog wel geïnformeerd en hoewel het een provinciale commissie betreft, stemt hij wel in met de samenstelling.

> *We hebben dus heel erg moeten knokken om überhaupt die commissie te krijgen. [...] Vervolgens heb ik wat de samenstelling betreft zelf bedacht dat het mensen moesten zijn van de verschillende partijen.*
>
> *Openbaar verhoor Max van den Berg, 5 september 2022*

300 Brief bestuurders uit de provincie Groningen aan fractievoorzitters en woordvoerders EZ Tweede Kamer inzake Gaswinning Groningenveld – Aardbevingen, 12 februari 2013.
301 Verslag openbaar verhoor van de heer Van den Berg, 5 september 2022.
302 Provincie Groningen. Brief Gedeputeerde Staten van Groningen aan Provinciale Staten inzake instelling Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen.
303 Verslag openbaar verhoor van de heer Moorlag, 14 september 2022.

In een persbericht laat de provincie weten dat de onderzoeken die Kamp laat uitvoeren naar aanleiding van de aardbeving in Huizinge, een te smalle scope hebben. "*De onderzoeken die minister Kamp van het Ministerie van Economische Zaken momenteel laat uitvoeren, gaan vooral over schade en preventie. De provincie is van mening dat ook voor indirecte schade een voorziening moet worden getroffen voor Noordoost Groningen en stelt daarom deze commissie in*."[304]

De indirecte schade en benadeling komen ook duidelijk terug in de opdrachtomschrijving van de commissie: *"Beredeneer of en in welke mate er sprake is van nadeel in het gebied waar de effecten van gaswinning nu letterlijk en figuurlijk voelbaar zijn. Geef antwoord op de vraag hoe het verlies aan waarde voor burgers, bedrijven en gemeenschappen kan worden hersteld. Het gaat hierbij niet om directe schade van aardbevingen; deze kan en moet via reguliere wegen en procedures worden afgehandeld. Noch wordt de commissie gevraagd om indirecte schade, waardeverlies of nadeel te kwantificeren naar individuele burgers of bedrijven. Aan de orde is hoe het toekomstperspectief, het imago, de vestigingsvoorwaarden en de belevingskwaliteit voor het gebied duurzaam kunnen worden verbeterd en welke maatregelen daartoe moeten worden genomen. De maatregelen zullen moeten bijdragen aan de gewenste energietransitie."*[305]

De commissie stelt op 14 juni 2013 het proces en het tijdpad vast en pakt haar opdracht in twee fasen op:
- Fase 1 (tot de zomer 2013) is de fase waarin de commissie de unieke grondslag zal formuleren voor een stimulans in het gebied die mede door het Rijk wordt gefinancierd. "*Immers, alleen wanneer kan worden aangetoond dat een uitzonderingspositie voor Noord-Oost Groningen op juridische, bestuurlijke en/of morele gronden gerechtvaardigd is, heeft het advies van de Commissie zin*".
- Fase 2 (vanaf juli) is de fase waarin met inbreng van burgers, organisaties, bedrijfsleven en deskundigen (middels rondetafelgesprekken) een gezamenlijke stimulans voor een duurzame toekomst zal worden beschreven en waarin verschillende inhoudelijke ontwikkelingslijnen worden uitgewerkt.[306]

De rondetafelgesprekken vinden plaats onder leiding van Gerdi Verbeet, voormalig voorzitter van de Tweede Kamer. De commissie streeft ernaar haar advies uiterlijk in de week van 28 oktober 2013 te presenteren.[307] De commissie spreekt met een groot aantal relevante actoren in het gebied – zowel actoren uit het bedrijfsleven als inwoners – en ook met vertegenwoordigers uit het gasgebouw zelf. Tussendoor toetst de commissie haar ideeën bij het college van Gedeputeerde Staten, maar ook bij gemeenten, wetenschappers en maatschappelijke organisaties.

> *Meijer had nogal wat draagvlak in de provincie voor alles wat er in zijn rapport stond.*
>
> *Openbaar verhoor Albert Rodenboog, 29 augustus 2022*

304 Provincie Groningen (23 mei 2013).
305 Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (november 2013), p. 12.
306 Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen. Opdracht, werkwijze, proces en tijdpad (t.b.v. commissievergadering 14 juni 2013).
307 Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen. Opdracht, werkwijze, proces en tijdpad (t.b.v. commissievergadering 14 juni 2013).

De commissie deelt de strekking van het advies via de diverse partijlijnen met een aantal Tweede Kamerfracties in Den Haag om te toetsen of er draagvlak bestaat voor de uitkomst en zo minister Kamp te bewegen het advies over te nemen en met een samenhangend pakket voor de regio te komen.

> *Het punt was dat, als je zo'n advies opstelt, dat ook moet gaan landen. Je moet de landingsbaan dan vrij van obstakels maken.*
>
> *Openbaar verhoor William Moorlag, 14 september 2022*

De coalitiefracties worden geïnformeerd over het advies van de commissie-Meijer. Moorlag: *"Ik ben op 16 oktober 2013 samen met Wim Meijer naar de fractie van de PvdA in de Tweede Kamer geweest. Die fractie was belangrijk en de PvdA maakte deel uit van de coalitie".* Van den Berg hierover: *"Er is stevige druk uitgeoefend op de PvdA-fractie. Dat gaat altijd wel over de aardgaswinning, de hoeveelheid et cetera. Maar in dit geval stond het totale samenhangende pakket centraal. Dat ging toch over heel veel ingrijpende dingen tegelijk: veiligheid, het leefgebied, het economisch perspectief. Dat bij elkaar leidde ertoe dat wij op een gegeven ogenblik probeerden via anderen signalen af te geven aan de minister dat hij toch moest onderhandelen".*[308] Ook de andere coalitiepartner, de VVD, is positiever na het advies van Meijer. Woordvoerder René Leegte: *"Ik was daar in het begin wat strenger op. Maar de commissie-Meijer heeft daar een verstandig voorstel voor gedaan, en dat is ook gevolgd. In dat voorstel was onderbouwd waar het geld voor nodig was en waar het naartoe ging. Dat vind ik veel verstandiger, omdat je dan mensen mee kan nemen in wat de overweging is geweest"*.[309]

Advies Meijer: onbalans lusten en lasten gaswinning herstellen
Conform planning presenteert de commissie op 1 november 2013 haar eindadvies *Vertrouwen in een Duurzame Toekomst, een stevig perspectief voor Noord-Oost Groningen*.[310] In het advies, gepresenteerd in Vita Nova in Middelstum, stelt de commissie-Meijer dat er een onbalans is ontstaan tussen de lusten en lasten van gaswinning, waarbij bewoners en ondernemers vooral de lasten dragen. Het Rijk en de NAM doen volgens het advies te weinig om daar verandering in te brengen. Inwoners voelen zich niet gezien en gehoord, krijgen te maken met schade en voelen zich onveilig in hun eigen woning. Daarnaast zijn er andere negatieve gevolgen van gaswinning voor het gebied, dat al te kampen heeft met problemen zoals krimp, vergrijzing en werkloosheid. De commissie is daarom voorstander van een langdurig programma en een brede set aan maatregelen.

De commissie pleit voor een structureel, langjarig programma met drie programmalijnen:
1. veiligheid en toekomstzekerheid (voor individuele inwoners en ondernemers);
2. kwaliteit van de woon- en leefomgeving;
3. duurzaam economisch perspectief (voor de regio).

308 Verslag openbaar verhoor van de heer Van den Berg, 5 september 2022.
309 Verslag openbaar verhoor van de heer Leegte, 13 september 2022.
310 Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (november 2013).

Voor de drie programmalijnen stelt de commissie in totaal elf maatregelen voor. Daarnaast komt de commissie met het voorstel voor een Dialoogtafel (maatregel 12), om tot nieuwe verhoudingen tussen overheid en samenleving te komen.

Tabel 5.8 Programmalijnen en geadviseerde maatregelen commissie-Meijer

Geadviseerde maatregelen		Inschatting van kosten per programmalijn (miljoen €)	
3.1 Veiligheid en toekomstzekerheid			
1	Aardbevingbestendig maken	NAM	
2	Waardevermeerdering en tegemoetkoming (waardebonnen)	270	
3	Garantiestelling op basis van nulmeting	NAM	
4	Oplossen schrijnende situaties	20	
5	Verbetering schadeafhandeling	NAM	
6	Professionele uitvoeringsorganisatie met onafhankelijk toezicht	NAM	
	Kosten		**290**
3.2 Kwaliteit woon- en leefomgeving			
7	Herstructurering van woningmarkt en winkelcentra	105,5	
8	Behoud en herbestemming cultureel erfgoed	34	
9	Impuls voor lokale energieopwekking	0,5	
10	Snel internet via glasvezel in het landelijk gebied	35	
	Kosten		**175**
3.3 Duurzaam economisch perspectief			
11	Innovatieprogramma gas 2.0		**330**
3.4 Nieuwe verhoudingen tussen overheid en samenleving			
12	Dialoogtafel	PM	
Onvoorzien en PM			**100**
	Totaal		**895**

Bron: Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen, november 2013

Wat opvalt is dat de commissie vier potentieel grote kostenposten niet van een bedrag voorziet, maar aangeeft dat deze kosten voor de NAM moeten zijn. Dat is bewust. De commissie-Meijer stelt: "*De commissie gaat ervan uit dat NAM (lees: Maatschap Groningen) de financiering van schadeherstel, aardbevingsbestendig bouwen en andere preventieve maatregelen voor haar rekening neemt, evenals de waardedaling van onroerend goed, wat de kosten daarvan ook mogen zijn de komende decennia. Ook de hieraan gerelateerde uitvoeringskosten zijn voor rekening van*

NAM." Behalve dat de invulling van deze posten buiten de opdracht aan de commissie-Meijer valt, is het voor de commissie lastig om een inschatting van de kosten te maken: de omvang van de schade (zowel het aantal schadegevallen als het schadebedrag) is niet bekend en er bestaat nog veel onduidelijkheid over wat er nodig is om gebouwen aardbevingsbestendig te maken. De overige kostenposten tellen op tot 895 miljoen euro, waarbij de commissie adviseert dat de provincie aanvullend op het totaal van 895 miljoen euro, zelf 100 miljoen euro zou moeten investeren in een '*duurzaam economisch perspectief*' voor de regio.[311]

Toelichting op enkele posten:
- Om de veiligheid en toekomstzekerheid te waarborgen (maatregel 2; 270 miljoen euro) adviseert de commissie een tegemoetkoming (waardebon van €4.000) voor maatregelen die de energieprestaties verbeteren van de ruim 67.000 woningen en bedrijfspanden in het gebied, om hiermee waardevermeerdering tot stand te brengen. Hiermee snijdt het mes volgens de commissie aan twee kanten omdat in de toekomst de energielasten fors worden verminderd. De keuze voor de te nemen energiebesparende maatregelen ligt bij de eigenaren van de panden. Deze kunnen individueel of collectief maatregelen nemen, passend bij het type pand.
- Een andere maatregel is het voorstel om alle 18.000 particuliere huishoudens en bedrijven in het landelijk gebied te voorzien van snel internet via glasvezel (maatregel 10; 35 miljoen euro).
- Een voorstel voor een bijdrage aan de herstructurering van de woningmarkt en winkelcentra laat zien dat de commissie-Meijer oog heeft voor de gevolgen van krimp en vergrijzing in het gebied. Door herstructurering zouden verbeteringen in het vastgoed doorgevoerd kunnen worden, deels in de vorm van saneringen en deels in de vorm van kwaliteitsverbeteringen.
- Inhoudelijk ziet de commissie voor het duurzaam economisch perspectief (maatregel 11; *Innovatieprogramma gas 2.0*; 330 miljoen euro) een parallel met de sluiting van de kolenmijnen in Limburg en de doorontwikkeling die daar gemaakt is met DSM. Door de doorontwikkeling van de Nederlandse Staatsmijnen naar DSM werd na de sluiting van de mijnen een nieuwe industrie aangeboord, waardoor de werkloosheid is tegengegaan. Iets soortgelijks hoopt de commissie ook voor Noordoost-Groningen te bereiken. Op basis van kenmerken van de huidige noordelijke economie komt de commissie tot een voorstel voor energietransitie als nieuwe ontwikkelingsrichting. Dit legt de koppeling tussen enerzijds de kennis en de exploitatie van gas en de hiermee verbonden activiteiten, en anderzijds de chemie rondom Delfzijl en enkele krachtige agrarisch-verbonden bedrijven zoals Avebe, Suiker Unie en Friesland Dairy. De commissie adviseert een innovatieprogramma gericht op zogeheten '*nieuw gas*': op hernieuwbare bronnen gebaseerde gassen, zoals biogas, waterstof en methaan. De commissie verwacht van het bedrijfsleven dat het mee investeert in deze programmalijn en dat een deel van de financiële middelen ingezet wordt via een '*revolverend fonds*'.

De commissie-Meijer schrijft dat mensen in het gebied behoefte hebben aan grotere onafhankelijkheid van de schadebeoordeling en -afhandeling. De commissie vindt echter niet dat de uitvoering bij een onafhankelijke organisatie moet worden neergelegd: "*NAM is verantwoordelijk voor de schade en dient ook volop aanspreekbaar te zijn op de afhandeling*

311 Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (november 2013).

ervan." In plaats daarvan adviseert de commissie het volgende: een uitvoeringsorganisatie onder verantwoordelijkheid van de NAM. "*De uitvoering dient transparant en onomstreden te zijn. De commissie stelt daarom aan de NAM voor om onafhankelijk toezicht op de uitvoering te organiseren*." Dit vertaalt zich in het Centrum Veilig Wonen, dat in januari 2015 van start gaat (zie paragraaf 5.4.3).

Brede steun middels de Verklaring van Huizinge
Het advies van de commissie kan rekenen op brede steun van organisaties uit de Groningse samenleving. Ook het maatschappelijk middenveld schaart zich achter het rapport. Op 15 november 2013 ondertekenen ongeveer 125 bedrijven, organisaties, belangengroepen en maatschappelijke instellingen de *Verklaring van Huizinge*. Van den Berg: *"Toen hebben we bij Melkema in Huizinge een enorme bijeenkomst gehad. Dat was trouwens een pand dat ook behoorlijk in de stutten kwam door de aardbeving. Die bijeenkomst was er eentje – en zoiets gebeurt niet vaak – waarin heel maatschappelijk Groningen, zeer divers, ook qua politieke positie et cetera, bijeen was. Men steunde deze maatregelen."*[312] De ondertekenaars onderschrijven dat door de gaswinning de samenleving in Noordoost-Groningen is geconfronteerd met veiligheidsrisico's, schade, nadeel en verlies aan perspectief en dat hierdoor de lusten en lasten van gaswinning uit balans zijn. Verder onderschrijven zij de aanbevelingen van de commissie-Meijer en roepen de NAM, de rijksoverheid en de provincie op middelen beschikbaar te stellen om de geadviseerde maatregelen tot uitvoering te brengen. Tot slot spreken zij de bereidheid uit om aan de Dialoogtafel deel te nemen.[313]

De provincie Groningen probeert ondertussen bij de rijksoverheid en de NAM verder te pleiten voor steun om te kunnen onderhandelen over de genoemde maatregelen uit het advies van de commissie-Meijer. De provincie schakelt hiervoor Ben Bot in. William Moorlag, gedeputeerde van de provincie Groningen, schrijft hier op 20 november 2013 het volgende over: *"Met behulp van een verkenner (oud BuZa-minister Ben Bot) wordt volstrekt in stilte afgetast of tot onderhandelingen met de rijksoverheid en de NAM gekomen kan worden*."[314] Daarnaast brengt de provincie het rapport op diverse manieren via bestuurlijke contacten en politieke partijlijnen onder de aandacht in Den Haag.

Bespreking rapport Meijer door Tweede Kamer niet in Groningen
In reactie op het rapport van de commissie-Meijer wil de Tweede Kamer naar Groningen komen voor een rondetafelbespreking, maar dit voorgenomen bezoek kan geen doorgang vinden, omdat het Presidium (dagelijks bestuur) van de Tweede Kamer zich op het standpunt stelt dat er geen officiële vergaderingen buiten Den Haag mogen plaatsvinden. Dit leidt tot onbegrip in Groningen, maar ook in de Tweede Kamer. Dagblad van het Noorden bericht over de commotie, waarbij GroenLinks-Kamerlid Liesbeth van Tongeren aangeeft het '*schandalig*' te vinden: *"De Groningers voelen zich toch al slecht behandeld. Bovendien gaat het presidium rechtstreeks tegen onze wens in"*. In plaats hiervan organiseert de Tweede Kamer op 27 januari 2014 een werkbezoek van de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken in Groningen. Commissaris van de Koning Max van den Berg reageert ontstemd: *"Het kwam hier heel hard aan*

312 Verslag openbaar verhoor van de heer Van den Berg, 5 september 2022.
313 Verklaring van Huizinge, 15 november 2013.
314 Moorlag. Intern document inzake hoe verder met de aardgaswinning en het advies van de commissie-Meijer, 20 november 2013.

toen de Tweede Kamer zei dat Groningen te ver lag", maar constateert: *"Het belangrijkste is dat de Kamerleden komen, of je dat nou een officieel bezoek mag noemen of niet."*[315]

5.5.3 Interdepartementale werkgroep Leefbaarheid: parallel traject Rijk

Zoals eerder aangegeven wil minister Kamp het initiatief van de provincie om een commissie van wijzen in te stellen niet steunen. Hij beseft al snel dat naast maatregelen direct gelinkt aan de gaswinning, ook andere maatregelen noodzakelijk zijn. Terwijl de commissie-Meijer in opdracht van de provincie werkt aan haar advies, is het ministerie van Economische Zaken druk doende met het onderzoeken, opzetten en gefinancierd krijgen van een leefbaarheids-programma. Een interdepartementale werkgroep komt met een aantal scenario's, waarvoor op de begroting financiële dekking gezocht moet worden.

Onderzoek 12: eigen traject ministerie om te komen tot leefbaarheidsmaatregelen

Op 11 februari 2013 stelt het ministerie van Economische Zaken een interdepartementale werkgroep Leefbaarheid in (onderzoek 12 is hier mede onderdeel van: zie paragraaf 5.2.1).[316] Deze werkgroep staat onder regie van het ministerie en krijgt als taak de ratio en de mogelijkheden te onderzoeken voor maatregelen om de leefbaarheid in Noordoost-Groningen te verbeteren. In de werkgroep zitten vertegenwoordigers van het ministerie van Economische Zaken, het ministerie van Binnenlandse Zaken[317], het AgentschapNL, de Dienst Landelijk Gebied, de NAM en een vertegenwoordiging van de regio. De provincie is volgens het ministerie wel uitgenodigd om deel te nemen: "*De provincie was uitgenodigd, maar besloot haar eigen onderzoek op te starten. De werkgroep heeft van april tot en met juli 2013 deze mogelijkheden onderzocht*."[318]

De werkgroep organiseert in juni 2013 twee bijeenkomsten in de gemeente Loppersum, om het onderwerp leefbaarheid te bespreken en te kijken welke ideeën in het aardbevingsgebied bestaan over leefbaarheid. Direct na de tweede bijeenkomst koppelen ambtenaren van Economische Zaken terug aan minister Kamp. Zij stellen dat (de inzet van) commissie-Meijer serieus genomen moet worden en bepleiten om zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande initiatieven, zoals het leefbaarheidsplan Eemsdelta.[319] Gesteld wordt dat leefbaarheid onder andere gezocht moet worden in maatregelen als:

- energie voor energie (zonnepanelen, isolatie, zorg voor verlaging energierekening in het Noorden);
- verbetering imago Groningen (Groningen pilot duurzame energie).

De werkgroep heeft een groot aantal bestaande initiatieven geïnventariseerd die te maken hebben met leefbaarheid. "*Geconcludeerd is dat een aantal van deze initiatieven zeer waardevol zijn om bij aan te sluiten, dan wel vanwege het overlappende karakter dan wel vanwege synergie en de noodzaak tot afstemming, bijvoorbeeld geen zonnepanelen plaatsen of isolatiemaatregelen nemen bij woningen die gepland staan te worden gesloopt vanwege spelende*

315 Veer, de (21 december 2013).
316 In september 2013 wordt dit een apart onderzoek.
317 In dit document staat Buitenlandse Zaken, maar aangenomen is dat dit Binnenlandse Zaken moet zijn.
318 Ministerie van EZ. Project Leefbaarheid, Bijlage offerteverzoek project leefbaarheid, 27 augustus 2013.
319 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake update voortgang onderzoeken Groningengasveld en bevingen ter voorbereiding overleg 25 juni, 19 juni 2013.

krimpproblematiek." Daarnaast geeft de werkgroep aan dat het advies van de commissie-Meijer veel overlap zal hebben met het project van de werkgroep Leefbaarheid.[320]

Koerswijziging Kamp, maar aarzelingen bij Financiën
Op 3 juli 2013 informeert minister Kamp de Tweede Kamer over de voortgang van de elf onderzoeken die begin van dat jaar zijn uitgezet. De brief eindigt met de opmerking dat de minister zich ervan bewust is dat de onzekerheid en overlast die de aardgaswinning met zich meebrengt, niet alleen is weg te nemen met de noodzakelijke aandacht voor preventieve maatregelen en adequate afhandeling van schade. "*Ik heb mij de afgelopen maanden dan ook georiënteerd op de mogelijkheden om de leefbaarheid in de regio verder te verbeteren en zal dat ook in de aanloop naar besluitvorming na 1 december a.s. blijven doen. Daarbij is mijn inzet dat dit in samenwerking gebeurt met zowel bedrijfsleven als andere overheden, en dat zo mogelijk wordt aangesloten bij al in gang gezette lokale en regionale initiatieven. Hierbij denk ik vooral aan maatregelen op het terrein van duurzaamheid, groene groei en werkgelegenheid. Ik heb de Dienst Landelijk Gebied gevraagd om samen met bewoners en vertegenwoordigers van de regio verder te kijken naar mogelijke voorstellen*."[321]

Achter de schermen zoekt Kamp steun bij minister Dijsselbloem van Financiën voor maatregelen die de leefbaarheid van het gebied kunnen vergroten (nog zonder bedragen te noemen). Dijsselbloem krijgt hierover een negatief ambtelijk advies omdat er gevaar op precedentwerking bestaat, er geen budgettaire dekking is en er bovendien geen juridische verplichting aan ten grondslag ligt. "*Het kan ook een verkeerd signaal geven om juist nu ten tijde van een bezuinigingspakket deze intensiveringen aan te kondigen*."[322]

Later blijken ambtenaren van Financiën ook niet enthousiast over een deel van de maatregelen uit het rapport van Meijer: "*Voor alle andere maatregelen uit rapport Meijer is geen duidelijke legitimatie vanuit schade redenerend. Dat geldt in het bijzonder voor alle maatregelen die gericht zijn op de krimp-problematiek (lijn 2) en op het versterken van de economie van Groningen door energietransitie (lijn 3). Het gevaar is dat het precedenten schept naar andere delen van Nederland. Als de compensatie verder moet gaan dan het vergoeden van de directe schade dan dient dit via de NAM te lopen. Hierdoor kan precedentwerking (waarom maatregel alleen in Groningen?) mogelijk worden voorkomen*."[323]

320 Ministerie van EZ. Project Leefbaarheid, Bijlage offerteverzoek project leefbaarheid, 27 augustus 2013.
321 Kamerstuk II 2012/13, 33529, nr. 22.
322 Ministerie van Financiën. Notitie aan minister Dijsselbloem inzake bezoek minister Kamp Groningen, 27 juni 2013.
323 Ministerie van Financiën. Notitie aan minister Dijsselbloem inzake aardbevingen Groningen, 19 november 2013.

Tekstkader 5.9 Steun aan bedrijf Aldel uit voorgenomen leefbaarheidsprogramma

Een belangrijke werkgever in Noordoost-Groningen is aluminiumsmelter Aldel. Vanuit het oogpunt van werkgelegenheid is het niet alleen belangrijk om nieuwe bedrijvigheid te stimuleren, maar ook om de bestaande bedrijvigheid te behouden. Dit speelt nadrukkelijk in de periode dat de interdepartementale werkgroep Leefbaarheid werkt aan haar voorstellen.

Aldel vestigt zich in 1966 in Delfzijl, vanwege de ligging aan zee en de aanwezigheid van goedkope energie die door de vondst van het aardgas bij Slochteren kan worden opgewekt. Aldel maakt op dat moment onderdeel uit van de Koninklijke Hoogovens. Het bedrijf ontwikkelt zich tot een belangrijke speler voor de Groningse economie en werkgelegenheid. Na de fusie van Hoogovens met British Steel tot Corus in 1999, wil het nieuwe fusiebedrijf de aluminiumactiviteiten afstoten. Hierdoor zou er potentieel veel werkgelegenheid verloren gaan. Uiteindelijk wordt Aldel na een onrustige periode met dreigende sluitingen in 2009 verkocht. Dit zal echter geen einde betekenen aan de onrust.

Wanneer in september 2013 blijkt dat de continuïteit van het bedrijf Aldel uit Delfzijl wordt bedreigd, zien ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken dit als een kans om het bedrijf te helpen vanuit het nog op te richten leefbaarheidsfonds. "*Aldel heeft dit geld nu nodig (22 miljoen over twee jaar) maar op termijn (als het programma er is) zou dit kunnen worden gedekt uit de middelen in het leefbaarheidsprogramma. Het idee is om dan nu voor te financieren maar later een beroep te doen op leefbaarheidsprogramma*." Zijn ambtenaren adviseren minister Kamp om '*in de marge van de ministerraad*' fiat te vragen van de ministers Dijsselbloem van Financiën en Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het inzetten van een bedrag uit een nog op te richten programma voor Groningen voor leefbaarheid (van in totaal 150 tot 200 miljoen euro). De gedachte is om dit bedrag door Energie Beheer Nederland (EBN) te laten financieren door middel van een uitkeringen uit "*de winst voor belastingen*". Deze suggestie is ook voor Financiën een begaanbare route.[324]

De nood is hoog en in oktober ontvangt Aldel een overbruggingskrediet van 8 miljoen euro (tot het einde van het jaar), maar omdat de problemen blijven bestaan wordt op 30 december 2013 alsnog faillissement voor Aldel aangevraagd. Ook de metaalgieterij die aanvankelijk openblijft sluit in februari 2014.

Vanaf maart 2015 vindt er een doorstart plaats als Klesch Aluminium Delfzijl, maar in 2017 volgt alsnog een tweede faillissement. Vanaf januari 2019 volgt een doorstart onder de naam Damco Aluminium, maar in 2021 volgen er nieuwe financiële problemen. Na een periode waarin de productie stilligt, volgt een derde doorstart waardoor een faillissement op dat moment voorkomen wordt. Op 27 oktober 2022 volgt echter alsnog het derde faillissement door de hoge gasprijzen. De laatste 200 van de oorspronkelijke 650 arbeidsplaatsen gaan verloren.

324 Minister van EZ. Nota aan minister Kamp inzake leefbaarheidsprogramma Groningen en maatregelen Aldel, 19 september 2013.

Scenario's en kostenverdeling met de NAM
De werkgroep Leefbaarheid werkt eind oktober 2013 aan de contouren van haar programma *Groene Groei en Werkgelegenheid Groningen*. Dit programma is opgebouwd langs drie lijnen:
1. Huis (verduurzaming, met onder andere isolatie en zonnepanelen);
2. Buurt (onder andere smartgrid opties, glasvezel);
3. Regio (onder andere gericht op economie, werkgelegenheid en onderwijs).

Op 21 november 2013 komt de werkgroep met een doorberekening van de kosten van de maatregelen uit de programma's *Huis*, *Buurt* en *Regio*, in drie scenario's. De totale kosten komen in de drie scenario's uit op respectievelijk 410 miljoen euro, 753 miljoen euro en 1.657 miljoen euro en zijn gebaseerd op 48.450 huizen. Het middelste scenario wordt als uitgangspunt genomen. Het zwaartepunt van de kosten ligt bij de programmalijn *Huis* waar de referentiekosten 572 miljoen euro zijn. Bij *Buurt* is dit 131,5 miljoen euro en voor *Regio* liggen de geraamde kosten op 50 miljoen euro. Het daaruit voortvloeiende totaalbedrag van 753 miljoen euro hoeft volgens de werkgroep niet volledig bekostigd te worden door de NAM en Economische Zaken, maar kan voor een gedeelte (rond 275 miljoen euro) bekostigd worden door andere partijen: cofinanciering. Hierdoor zou Economische Zaken, samen met de NAM, dan nog 477 miljoen euro moeten bekostigen.

Er wordt ook een vergelijking met de commissie-Meijer gemaakt, waarbij de conclusie is dat Meijer relatief minder besteedt aan verduurzaming van het huis en veel meer besteedt aan de regio, middels het *Innovatieprogramma gas 2.0*. Het voorstel van het ministerie van Economische Zaken is om in januari 2014, gezamenlijk met de NAM, een programma uit te dragen dat helpt bij het tegengaan van de negatieve impact van gaswinning op de leefomgeving van de bewoners. "*De NAM is een voorstander van een gezamenlijk programma, maar wenst alleen dat deel te bekostigen dat past bij hun activiteitenprofiel en verwacht een substantiële bijdrage van EZ*."[325]

Op 6 december 2013 schrijven ambtenaren van Economische Zaken een nota aan minister Kamp ter voorbereiding van een overleg met de NAM en haar aandeelhouders. Daarin staat dat de NAM voor de aankomende vijf jaar 250 miljoen euro wil besteden aan schade, 400 miljoen euro aan preventieve maatregelen en 74 miljoen euro aan leefbaarheid. De kosten hiervoor zijn via de Maatschap feitelijk voor 64% voor de Staat (en door verrekening van deze kosten met gasafdrachten derft de Staat aardgasbaten). De bedragen voor de NAM zijn lager dan Economische Zaken zou willen. Dit komt voornamelijk doordat de NAM vindt dat er minder huizen binnen het risicogebied vallen (28.000 huizen ten opzichte van de 48.450 huizen waarmee Economische Zaken rekent). De NAM wil bovendien minder maatregelen treffen. Het ministerie van Economische Zaken komt uit op een totaalbedrag van 352 miljoen euro (245 miljoen euro als wordt uitgegaan van 28.000 huizen), terwijl de NAM slechts uitkomt op 30 à 50 miljoen euro. Doel van het gesprek is dan ook om de aandeelhouders aan te laten sluiten bij het voorstel van Economische Zaken voor een stevig pakket leefbaarheids-maatregelen. Ambtenaren van Economische Zaken geven aan dat de minister mee kan gaan

325 Ministerie van EZ. Bijlagen bij nota (doorberekeningen maatregelen), 21 november 2013.

met 28.000 huizen, maar dat de maatregelen dan wel tien jaar moeten gelden.[326] Deze stand van zaken vormt de input voor de onderhandelingen over het bestuursakkoord 2014.

5.5.4 Bestuursakkoord 2014: samenbrengen van wensen Rijk en provincie

Begin 2014 proberen Rijk en regio tot een akkoord te komen. Er ligt een advies van de commissie-Meijer en ook de voorstellen van de interdepartementale werkgroep zijn bekend. Inzet van de provincie is om de maatregelen die de commissie-Meijer heeft geadviseerd als uitgangspunt te nemen en zo veel mogelijk in een akkoord vast te leggen. Aan de kant van het Rijk liggen er de leefbaarheidsvoorstellen die Economische Zaken heeft uitgewerkt en waarover met de NAM is gesproken. Het bestuursakkoord 2014 zal de resultaten van de commissie-Meijer en de interdepartementale werkgroep Leefbaarheid samenbrengen, zoals deze paragraaf laat zien.

Onderhandelingen bestuursakkoord met stoom en kokend water

Bij de start van de overleggen om tot een akkoord te komen, bestaat er een belangrijk verschil in het schaalniveau van de voorstellen die op dat moment op tafel liggen. De commissie-Meijer adviseert om met een fonds te komen voor het hele aardbevingsgebied en ook fors geld uit te trekken voor een duurzaam economisch perspectief voor de regio. De voorstellen vanuit het ministerie hebben enkel betrekking op de gemeente Loppersum en omgeving, met een focus op leefbaarheid. Wel wordt in deze periode duidelijk dat minister Dijsselbloem niet meegaat in het eerdere ambtelijk advies om geen steun te verlenen aan leefbaarheidsmaatregelen.[327] Dijsselbloem heeft Kamp eind 2013 gesproken en aangegeven dat hij begrijpt *"dat er iets moet gebeuren voor het gebied wat verder gaat dan vergoeden / repareren van schade".* Hij geeft aan dat er wel een koppeling moet zijn: *"als de gaskraan (deels) dicht zou moeten dan is er geen ruimte voor extra investeringen in het gebied".* Hij besluit het eerdere ambtelijke advies met een waarschuwing voor precedentwerking dan ook niet te volgen en meer geld vrij te maken op de rijksbegroting. Hij laat in antwoord op de nota weten dat hij zich *"niet op bedragen heeft vastgelegd"*, maar dat *"500 miljoen zou kunnen"*.[328]

> *Het bedrag dat gevraagd werd, dat miljard, is er ook gewoon gekomen. Ik heb me daar ook nooit tegen verzet.*
>
> *Openbaar verhoor Jeroen Dijsselbloem, 9 september 2022*

Max van den Berg en William Moorlag gaan op 9 januari 2014 rechtstreeks in gesprek met minister Kamp. Minister Kamp besluit vervolgens dat, nu er geld beschikbaar is, er onderhandeld mag worden over de te nemen maatregelen. De onderhandelingen starten snel en vinden in het daarop volgende weekend plaats in een Van der Valk hotel in Wassenaar. Deelnemers zijn vertegenwoordigers van de provincie, gemeenten, de NAM en het ministerie van Economische Zaken. Als basis voor de onderhandelingen dient een tekst die door de provincie

326 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake overleg gaswinning Groningen d.d. 9 december 2013, 6 december 2013.
327 Ministerie van Financiën. Notitie aan minister Dijsselbloem inzake bezoek minister Kamp Groningen, 27 juni 2013.
328 Ministerie van Financiën Notitie aan minister Dijsselbloem inzake bevingen Groningen, 6 december 2013.

is opgesteld. Deze wordt onderwerp voor onderwerp doorgewerkt. Na een weekend onderhandelen met deze kleine club mensen (bestuurders met ondersteuning) en periodieke ruggespraak, komen de partijen met stoom en kokend water op zondagnacht tot een basistekst voor een akkoord. Ook voor de NAM is het volgens directeur Van de Leemput belangrijk om tot een akkoord te komen en draagvlak voor de gaswinning te houden: *"Draagvlak en het gevoel van: kijk, er is hier een hoop aan de hand en daar is NAM toch verantwoordelijk voor, dus daar moeten we ook meehelpen aan de oplossing en dat kunnen we niet alleen, dat moet in overleg".*[329]

> *En omdat er best wel robuuste elementen in het plan van de minister zaten, is het voorstel gedaan om te gaan onderhandelen om te kijken of het congruent gemaakt zou kunnen worden met het advies van de commissie-Meijer.*
>
> *Openbaar verhoor William Moorlag, 14 september 2022*

De tekst krijgt op maandag echter niet de volledige goedkeuring bij de betrokken organisaties. Moorlag: *"In de dagen erna begon het te pruttelen. [...] op een bepaald moment kregen we een compleet herschreven tekst. Ik meen dat het op de woensdag was".* De NAM wil na contact met de juridische afdeling van Shell het akkoord niet tekenen, ondanks de directe betrokkenheid van directeur Van de Leemput bij het opstellen. De strekking van het akkoord met bestuurders gaat volgens de juristen verder dan de (privaatrechtelijke) aansprakelijkheid van de NAM en is in de ogen van de aandeelhouders van de NAM *"een wel erg politiek document"*.[330] Zowel ExxonMobil als Shell hebben bezwaren ten aanzien van het onderhandelingsresultaat waaraan NAM-directeur Van de Leemput heeft meegewerkt: *"Dat viel officieel net buiten het mandaat, dus dat leidde bij Exxon meteen al tot problemen. Ik kan me nog herinneren – dat was mijn dieptepunt met Exxon – dat daar met een kruideniersmentaliteit, met een pennetje alle line items van het akkoord werden langsgelopen: waarom zoveel voor dit, waarom zoveel voor dat? Nou, aan het einde van de avond was dat er ook allemaal doorheen geduwd. En toen was er ook een soort hiccup bij Shell, vanuit een juridisch perspectief"*, aldus Benschop.[331] Het bestuursakkoord omvatte de verwachting dat het uitgaveniveau ook na vijf jaar gehandhaafd bleef. Daar verzette ExxonMobil zich tegen. Van de Leemput geeft bij de aandeelhouders aan dat niet-tekenen geen optie is: *"Als jullie vinden dat het verkeerd geformuleerd is, dan is dat toch even jammer, maar ik kan nou niet teruggaan en zeggen dat dit woord dit moet zijn en noem maar op"*.[332]

> *Dat pennetje zat toen vooral bij Esso, eerlijk gezegd, en later kwam nog weer het juridische pennetje van Shell. Dat zijn van die ongemakken die je soms meemaakt. Daar zijn we wel doorheen gegaan.*
>
> *Openbaar verhoor Dick Benschop, 8 september 2022*

329 Verslag openbaar verhoor van de heer Van de Leemput, 31 augustus 2022.
330 Verslag openbaar verhoor van de heer Van de Leemput, 31 augustus 2022.
331 Verslag openbaar verhoor van de heer Benschop, 8 september 2022.
332 Verslag openbaar verhoor van de heer Van de Leemput, 31 augustus 2022.

Volgens Moorlag is het akkoord op het laatste moment bijna alsnog afgeketst: *"Op die donderdagavond voorafgaand aan die meeting met de minister, de burgemeesters, de commissaris, had ik een gesprek met Mark Dierikx en Bart van de Leemput. En daar kwam die aap uit de mouw. Toen heb ik gezegd: nou, dan hebben we geen akkoord."*[333] Minister Kamp wil zich niet in plaats van de NAM garant stellen voor de uitvoering van het akkoord en de bijdrage van de NAM hieraan. De onduidelijkheid hierover (wil/mag/kan de NAM wel of niet tekenen?) wordt uiteindelijk opgelost door een eenregelig briefje van de NAM gericht aan minister Kamp, dat aan het akkoord wordt toegevoegd: "*NAM heeft meegewerkt bij de totstandkoming van het bestuurlijk akkoord tussen kabinet, provincie en gemeenten, en zal haar bijdrage zoals in het akkoord beschreven uitvoeren en financieren*".[334] Het eenregelige briefje biedt uiteindelijk de uitkomst voor de dreigende impasse. De NAM is hiermee formeel niet een van de ondertekenaars van het bestuursakkoord, maar de andere partijen gaan hiermee wel akkoord.

> *Ik heb gezegd: als er geen handtekening van de NAM onder komt, hebben we geen akkoord. Dat gaf gedoe. Beneden in de vergaderzaal zaten de burgemeesters te wachten en de minister was er al.*
>
> *Openbaar verhoor William Moorlag, 14 september 2022*

> *Uiteindelijk heb ik onder het oog van een boel glimlachende burgemeesters een leeg A4'tje getekend met één zin, namelijk dat ik dit akkoord zou uitvoeren, en ik heb me daar vol voor ingezet.*
>
> *Openbaar verhoor Bart van de Leemput, 31 augustus 2022*

Omvang bestuursakkoord meer dan een miljard, maar verdeling anders dan voorstellen Meijer

Op 17 januari 2014 sluit de provincie Groningen samen met negen gemeenten en de minister van Economische Zaken het akkoord *Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen*.[335] De inleidende bepaling (preambule) van dit akkoord is gebaseerd op de *Verklaring van Huizinge* en richt zich op flankerende maatregelen van aardgaswinning en niet op het besluit aangaande de gaswinning zelf. Voor de maatregelen is, inclusief een bijdrage van de provincie, een bedrag van 1,182 miljard euro beschikbaar, over een periode van vijf jaar. De flankerende maatregelen komen in belangrijke mate overeen met het advies van de commissie-Meijer. De maatregelen lopen via vier sporen:

1. veiligheid en preventie (600 miljoen euro);
2. schadeafhandeling en waardevermeerdering (400 miljoen euro + een nog onbekend bedrag voor de waardedalingsregeling);
3. leefbaarheid (85 miljoen euro);
4. economisch perspectief (97,5 miljoen euro).

333 Verslag openbaar verhoor van de heer Moorlag, 14 september 2022.
334 Bijlage bij Kamerstuk II 2013/14, 33529, nr. 28.
335 Bestuursakkoord: Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen (17 januari 2014).

Een fors deel van de maatregelen heeft betrekking op schadeherstel en versterking. De NAM draagt het grootste deel van de kosten, maar een groot deel van de bijdrage van de NAM komt volgens minister Kamp voor rekening van de Staat: *"Het pakket dat voor Groningen beschikbaar komt, heeft voor de gehele periode van 2014 t/m 2018 een omvang van in totaal € 1,18 miljard en wordt voor een groot deel gefinancierd door NAM. NAM exploiteert het Groningen-veld voor rekening en risico van de Maatschap Groningen. De Staat neemt hierin deel. Dat betekent dat 64% van de kosten van schadeafwikkeling en preventiemaatregelen en het leefbaarheidsprogramma via verminderde aardgasbaten voor rekening van de Staat komen. Het gaat voor de Staat om een geraamd bedrag van € 144 miljoen per jaar".*[336] Over de periode van vijf jaar gaat het dan in totaal derhalve om 720 miljoen euro aan kosten voor de Staat.

Inhoudelijk zijn de maatregelen grotendeels ook te vinden in het advies van de commissie-Meijer, waarbij er meer nadruk is komen te liggen op waardevermeerdering van panden en vergroting van de leefbaarheid en een kleiner accent ligt op het economisch perspectief. Van het bedrag voor het economisch perspectief betaalt de provincie een derde deel van het totaalbedrag van 97,5 miljoen euro. Voor de periode van vijf jaar komt in totaal een met de commissie-Meijer vergelijkbaar bedrag beschikbaar voor de doelen leefbaarheid en economie (inclusief waardevermeerdering) – althans, in vergelijking met de overeenkomstige periode volgens het advies van de commissie-Meijer. Minister Kamp hierover: *"Het is zo dat er in dat bestuursakkoord 250-275 miljoen stond voor leefbaarheid, Economic Board en dat soort zaken, over een periode van vijf jaar. Meijer vroeg een miljard over een periode van twintig jaar. Je moet die 250-275 miljoen met vier vermenigvuldigen en dan kom je op hetzelfde bedrag als Meijer uit."*[337] Moorlag heeft begrip voor het terugbrengen van de looptijd naar vijf jaar: *"Meijer had een programma geadviseerd voor twintig jaar. De NAM wilde dat niet. Daar zei men: we hebben ook geen winningsplan van twintig jaar. Dat snapte ik wel. Dus we hebben een afspraak gemaakt voor een tijdvak van vijf jaar, met de optie van verlenging".*[338]

> *Men zei daar: wij willen ons niet committeren voor twintig jaar, want stel dat wij over drie jaar moeten stoppen met de gaswinning. Vanuit het perspectief van de NAM gezien, vind ik dat wel een legitiem argument.*
>
> *Openbaar verhoor William Moorlag, 14 september 2022*

Minister Kamp bevestigt in zijn openbaar verhoor dat hij veronderstelde dat er na een aantal jaren mogelijk weer een nieuwe financiële bijdrage zou volgen, of een nieuw bestuursakkoord, maar ook dat hierover geen afspraken zijn gemaakt: *"Dan zit je al in de volgende kabinets-periode. Dan komt er alweer een opvolger en dan is ook de situatie veranderd, denk ik. [...] In die nieuwe situatie moet er weer opnieuw gepraat worden. Dus er is gepraat over vijf jaar en niet over de periode daarna, bij mijn weten."*[339]

336 Kamerstuk II 2013/14, 33 529, nr. 28.
337 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 3 oktober 2022.
338 Verslag openbaar verhoor van de heer Moorlag, 14 september 2022.
339 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 3 oktober 2022.

Het doel is dat de regio er na afloop van het akkoord beter voor moet staan dan ervoor. Het rapport van de commissie-Meijer wordt beschouwd als de norm waaraan het kabinetsbesluit afgemeten wordt.[340] Na het sluiten van het akkoord is er ook kritiek. Bestuurskundige en voormalig directeur van het Ruimtelijk Planbureau Wim Derksen vraagt zich bijvoorbeeld af of het geld '*welbesteed is*' en schrijft in Trouw: *"Het kabinet heeft er veel voor over om het rumoer in het verre Groningen te onderdrukken. Als het kabinet een paar jaar eerder iets van die empathie had kunnen opbrengen, zou er nu niet zoveel geld over de balk worden gesmeten".* Zijn kritiek op het compensatiepakket is drieledig: de economie in het Noorden is niet overal slecht ontwikkeld (en investeringen zijn niet overal nodig), in de zwakkere gebieden helpen investeringen niet (omdat de problematiek veel complexer is dan met de investeringen opgelost kan worden) en er zijn geen zinvolle bestemmingen gevonden voor eerdere compensatiepakketten (waardoor het geld niet de juiste bestemming heeft gekregen).[341]

Terugkijkend op het advies van de commissie-Meijer en het uiteindelijke bestuursakkoord is het opvallend dat in het bestuursakkoord ook (aanvullend) bedragen zijn opgenomen als vergoeding voor schade en versterking. De provincie is tevreden met het gesloten akkoord en geeft aan dat het akkoord dicht bij de commissie-Meijer is gebleven: "*De Minister heeft flinke stappen gezet. Er wordt minder gewonnen, het akkoord is 'Meijer-proof': Alle 12 maatregelen uit het advies zijn overgenomen en er is zelfs voor de eerste periode een hoger bedrag beschikbaar gekomen dan de commissie Meijer voorstelde*."[342]

> *Daar moesten dus dingen gebeuren. Die hadden we verwerkt in het akkoord dat we gemaakt hadden met de bestuurders daar, over dat er een bedrag gelijk aan wat de lijn was van de commissie-Meijer, beschikbaar kwam.*
>
> *Openbaar verhoor Henk Kamp, 3 oktober 2022*

Aan de zijde van de gemeenten bestaat er echter ook onmin over het proces. Vanuit de aardbevingsgemeenten is burgemeester Emme Groot van Delfzijl betrokken, met op de achtergrond burgemeester Albert Rodenboog van Loppersum. Evenals de burgemeesters van de andere niet direct betrokken gemeenten, moeten ook zij akkoord krijgen van hun college van burgemeester en wethouders. Aan de vooravond van de ondertekening is er nog steeds geen duidelijkheid over de daadwerkelijke ondertekenaars (de beide genoemde burgemeesters of alle negen). Gedeputeerde Bote Wilpstra van de provincie Groningen verklaart tegenover de Onderzoeksraad voor Veiligheid: "*De burgemeesters waren boos omdat de commissaris de overige burgemeesters niet bij de onderhandelingen had betrokken. Onduidelijk is of dat een bewuste keuze van de commissaris was. Er was wel veel tijdsdruk. Het was problematisch omdat in de week na het onderhandelingsweekend, de overeenkomst wel bij het college van Gedeputeerde Staten aan de orde was geweest. De commissaris was daardoor gedekt door het college. Maar de burgemeesters*

340 Brouwer et al. (2022), p. 23.
341 Derksen (23 januari 2014).
342 Provincie Groningen. Brief Gedeputeerde Staten van Groningen aan Provinciale Staten inzake besluit minister Kamp inzake gaswinning en advies Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen, 21 januari 2014.

moesten hun handtekeningen zetten en achteraf goedkeuring van hun colleges vragen. Dat was een scheve situatie die de burgemeesters de commissaris kwalijk namen."[343]

Winningsniveau geen onderdeel van het bestuursakkoord
Hoewel de maatregelen uit het bestuursakkoord 2014 "*een breed en samenhangend pakket aan maatregelen*" betreft (langs de vier genoemde sporen), is het volgens de ondertekenaars van het bestuursakkoord voor de veiligheid van de inwoners "*essentieel dat het preventieve versterkingsprogramma de juiste prioritering krijgt*".[344]

Voor een op te zetten inspectieprogramma komen de opstellers tot drie '*nevengeschikte criteria*' qua prioritering: de locatie, de kwetsbaarheid van het huis (of gebouw) en de functie van het gebouw. Hogere prioriteit moet gegeven worden aan de gebouwen in het kerngebied van het aardgasveld, aan gebouwen die meer gevoelig zijn voor aardbevingen en aan gebouwen met collectieve voorzieningen (bijvoorbeeld scholen en verzorgingshuizen) of functies die van belang zijn bij incidenten (zoals brandweerkazernes en ziekenhuizen). Volgens gedeputeerde Moorlag was veiligheid dan ook niet onderhandelbaar: "*Wat wij parallel wél hebben gedaan, is er bij de minister op aandringen dat hij een verstandig besluit zou nemen over de gaswinning. En degene die goed kon beoordelen wat een aanvaardbaar niveau van gaswinning was, was het SodM. De minister weegt dat advies en de Kamer controleert".*

De focus van de commissie-Meijer ligt op compensatie voor de regio. Dat de verantwoordelijkheid over het winningsniveau bij het Rijk ligt is vervolgens ook in het bestuursakkoord opgenomen, waarin provincie en gemeenten onderkennen dat "*het kabinet de bevoegdheid en verantwoordelijkheid heeft voor het vaststellen van het voorgenomen besluit inzake het winningsplan en voor het vaststellen van de voorwaarden waaronder de gaswinning kan worden gecontinueerd*. *Dit akkoord op hoofdlijnen ontneemt geen van de partijen haar wettelijke taken, verantwoordelijkheden of bevoegdheden*".[345]

> *"Je gaat erover of je gaat er niet over", was het adagium in die periode. Ik zei het net al: het feit dat er dan naar de provincie of naar Groningen wordt gewezen, is mij een graat in de keel. Alsof wij niet voldoende zijn opgekomen voor die veiligheid.*
>
> *Openbaar verhoor William Moorlag, 14 september 2022*

5.5.5 Presentatie bestuursakkoord kort na bekend worden recordwinning gas
De gasproductie in 2013 bereikt een recordhoogte van 53,9 miljard kubieke meter. Begin 2013 is bij de direct betrokkenen al bekend dat de geplande productie uit Groningen 49 miljard kubieke meter is, maar niet voor de buitenwereld. Gedurende het jaar 2013 blijkt op verschillende momenten dat de prognose voor de productie uit het Groningenveld naar boven

343 Onderzoeksraad voor Veiligheid. Verslag interview met heer Wilpstra inzake onderzoek gaswinning Groningenveld, 12 juni 2014.
344 Bestuursakkoord: Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen (17 januari 2014), p. 3.
345 Bestuursakkoord: Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen (17 januari 2014), pp. 1-2.

wordt bijgesteld.[346] Dit leidt niet alleen tot veel discussie in Den Haag. Deze paragraaf beschrijft kort het moment dat de omvang van de winning bekend wordt in Groningen.

Woede over recordwinning 2013
NRC Handelsblad bericht op de dag voor kerst over de recordhoeveelheid gas die gewonnen is, maar spreekt dan nog over een winning van 52 miljard kubieke meter gas. Ook Het Financieele Dagblad brengt het nieuws al op 24 december 2013.[347] Voor NRC is helder dat de hoogte van de winning op gespannen voet staat met het SodM-advies van bijna een jaar eerder. In een reactie verklaart de NAM dat dit komt door de koude winter en het koude voorjaar in combinatie met het bijvullen van de gasvoorraden in de zomer.[348] Met deze berichtgeving dringt de omvang van de winning in 2013 ook door in het publieke debat.

Op 2 januari 2014 stelt het Kamerlid Dik-Faber (ChristenUnie) vragen aan minister Kamp onder verwijzing naar een bericht van de NOS van die dag.[349] RTV Noord bericht hierover op 3 januari 2014.[350] De antwoorden volgen op 21 januari 2014, waarbij de minister uitleg geeft over de verschillende plafonds.[351] Maar eerder is de omvang van de winning ook al opgenomen in een voetnoot in de Kamerbrief van 17 januari 2014.[352] Veel andere kranten brengen het nieuws over de recordwinning op 16 januari 2014, waarbij op basis van een bekendmaking van de NAM op die dag wel het getal van 53,8 miljard kubieke meter wordt genoemd.[353]

Op 17 januari 2014 bezoekt minister Kamp aan het einde van de middag de gemeente Loppersum om samen met Bart van de Leemput van de NAM op het gemeentehuis de uitkomsten van de veertien onderzoeken en het besluit over de gaswinning voor 2014 toe te lichten. Al met al bevat het nieuws van die dag ook positieve elementen voor de inwoners van het aardbevingsgebied. Op die dag is ook het bestuursakkoord getekend, met een compensatie van 1,182 miljard euro voor de regio. RTV Noord kondigt aan het bezoek van minister Kamp live uit te zenden.[354] In de loop van de dag volgen er oproepen om te komen protesteren. Een inwoner van Loppersum verwoordt de gevoelens tijdens het protest: *“Die man heeft ons vreselijk besodemieterd het afgelopen jaar”*.[355]

> *Nou, mensen waren ontzettend boos. Als je op zo’n manier geschoffeerd wordt.*
>
> *Openbaar verhoor Albert Rodenboog, 29 augustus 2022*

346 Paragraaf 5.3.1 beschrijft de omvang van de gaswinning in 2013 en de redenen waarom deze zo hoog is.
347 Rooijers (24 december 2013).
348 Luyendijk (24 december 2013).
349 NOS (2 januari 2014).
350 RTV Noord (3 januari 2014).
351 Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 990.
352 Kamerstuk II 2013/14, 33529, nr. 28.
353 Het Parool (16 januari 2014).
354 RTV Noord (17 januari 2014).
355 NOS (17 januari 2014a).

Het protest is grimmig. Boze inwoners protesteren met tractoren voor het gemeentehuis en actievoerders verstoren de persconferentie door op de ruiten van het gemeentehuis te slaan.[356] Dat het grimmig is, blijkt ook door de aanwezige ME die, na een poging tot bestorming, in lijn voor het gemeentehuis staat opgesteld en aan de achterzijde van het gemeentehuis de boel in de gaten moet houden.

> *U kunt de beelden terugzien, want die zijn nog beschikbaar. Tractoren voor het gemeentehuis, een grote demonstratie. Mensen waren echt boos. [...] De veiligheid is in het geding en ze halen zoiets met je uit. Het is al onveilig, dat is je gezegd. De huizen zijn niet meer veilig. Dat je er dan nog een schepje bovenop doet ... nou ja, een schepje ... Gewoon schandalig, schandalig!"*
>
> *Openbaar verhoor Albert Rodenboog, 29 augustus 2022*

5.5.6 Start Dialoogtafel en Economic Board

Deze paragraaf beschrijft de totstandkoming van de Dialoogtafel, die voortkomt uit het advies van de commissie-Meijer en in het bestuursakkoord 2014 is opgenomen. In hoofdstuk 6 komt de werking en de uiteindelijke ondergang van de Dialoogtafel aan bod. Een ander direct gevolg uit het bestuursakkoord vormt de start van de Economic Board Groningen. Ook dit komt kort in deze (sub)paragraaf aan de orde.

Kwartiermakers Dialoogtafel werken idee uit

De commissie-Meijer noemt in haar eindadvies als een van de doelen van de voorgestelde maatregelen het herstel van vertrouwen tussen bewoners, ondernemers en bestuurders enerzijds en de rijksoverheid en de NAM anderzijds. Maatregel 12 vult dat in met "*nieuwe verhoudingen*" door een "*Dialoogtafel waaraan NAM, EZ en betrokkenen in het gebied onder leiding van een onafhankelijk voorzitter tot gezamenlijke adviezen komen over de gaswinning in relatie tot onder meer de veiligheid en toekomstzekerheid van inwoners en ondernemers in het gebied*".[357]

Vooruitlopend op het bestuursakkoord krijgen Jacques Wallage en Pieter van Geel op 7 november 2013 de opdracht om als kwartiermakers het idee van de Dialoogtafel uit te werken. "*Toen Pieter van Geel en ik aan het werk gingen, was ons heel erg duidelijk dat dat een behoorlijk ingewikkelde opgave was, want alle partijen die we spraken, keken op een hele andere manier naar het conflict. De mensen uit de regio waren vol twijfels: "Wat moet de NAM hier? Waarom moeten wij bij de NAM zijn, die de schade heeft aangericht?" Dat thema speelde enorm. Mensen wilden zekerheid over hun veiligheid. Aan de andere kant de overheden, het Rijk, die meteen zeiden: over de gaswinning gaat u straks niet aan die tafel*", aldus Jacques Wallage in zijn openbaar verhoor.[358]

356 NOS (17 januari 2014b).
357 Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (november 2013).
358 Verslag openbaar verhoor van de heer Wallage, 5 september 2022.

Terwijl de kwartiermakers werken aan hun advies over een Dialoogtafel, komt het bestuursakkoord *Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen* tot stand. Een van de afspraken in dat akkoord is dat de door de commissie-Meijer voorgestelde Dialoogtafel wordt ingesteld. In het akkoord wordt onderkend dat deze Dialoogtafel vernieuwend is en wordt ook gesteld dat deelname niet vrijblijvend is. De kwartiermakers verwachten (en nemen dat ook op in hun advies) dat, voorafgaand aan besluitvorming, onderwerpen eerst aan de Dialoogtafel zijn besproken en dat de deelnemers unanieme adviezen in de eigen achterban verdedigen. In het akkoord is voor de Dialoogtafel een specifieke rol voorzien als het gaat om de schadeafhandeling en de versterkingsopgave, de studieprogramma's rond de effecten van gaswinning, de leefbaarheid, en een goede informatieverstrekking aan de Groningers.[359] Het bestuursakkoord bevat een afzonderlijke paragraaf over de Dialoogtafel, die op veel punten overeenkomt met de ideeën van de kwartiermakers. Die Dialoogtafel moet leiden tot een permanente dialoog en "*zal een essentiële rol vervullen in de verdere vormgeving en uitwerking van dit akkoord*". Bij de Dialoogtafel schuiven "*gemandateerde vertegenwoordigers van relevante stakeholders aan*". De Dialoogtafel heeft echter geen beslissende bevoegdheid.

Op 30 januari 2014 komen de kwartiermakers Jacques Wallage en Pieter van Geel met hun advies over de invulling van de Dialoogtafel, dat als titel *Aan tafel!* heeft. Ze hebben de mogelijkheden van zo'n tafel onderzocht, literatuur bestudeerd en gekeken naar eerdere ervaringen met dergelijke vormen van participatie. Ook hebben ze in kaart gebracht wie er aan tafel moet zitten en het draagvlak voor de Dialoogtafel onderzocht. In hun advies wijzen ze ook op een dilemma waarvoor bestuurders in het gebied zich al enige tijd gesteld zien: "*De burgemeesters en dijkgraaf vertegenwoordigen in directe zin hun burgers/ingezetenen en komen op voor hun belangen. Tegelijkertijd verwacht de rijksoverheid van hen dat ze hun bestuurlijke rol invullen en loyaal besluiten van het rijk uitvoeren*." De bestuurders hechten groot belang aan de Dialoogtafel.[360]

Uitgangspunt Dialoogtafel: een beetje commitment is niet genoeg
De kwartiermakers kiezen als uitgangspunt dat de deelnemers aan de Dialoogtafel gezamenlijk vaststellen welke onderwerpen aan bod komen. Ze vermelden specifiek dat de Dialoogtafel bewoners en bedrijven ook de mogelijkheid biedt om vooraf betrokken te worden bij planvorming en voorgenomen besluiten, met name rond de veiligheid maar ook over de gaswinning. Daarbij verwachten ze dat niemand een blokkade opwerpt voor een bepaald onderwerp. Als uitgangspunt geldt "*dat de voorstellen worden besproken aan de tafel met als doel hierover consensus te bereiken. […] Alle organisaties zitten als partij aan tafel. Dit betekent dat unanieme adviezen door iedereen in zijn of haar achterban verdedigd moeten worden en waar nodig [door de bevoegde gezagen] vastgelegd in besluiten. Wanneer het overleg aan Tafel uitmondt in een unaniem advies is dat, zoals gezegd, dus niet vrijblijvend. In het geval aan de Tafel geen overeenstemming wordt bereikt, geldt dat alles wat aan Tafel door partijen is gezegd, komt te vervallen.*"[361] Dat is volgens de kwartiermakers de essentie van het goed functioneren van de Dialoogtafel.

359 Bestuursakkoord: Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen (17 januari 2014), p 1.
360 Geel, van & Wallage (2014).
361 Geel, van & Wallage (2014).

> *We hadden afgesproken dat we zo vroegtijdig bij de beleidsontwikkeling betrokken zouden worden dat we er ook echt invloed op zouden kunnen uitoefenen.*
>
> *Openbaar verhoor Jacques Wallage, 5 september 2022*

De Dialoogtafel start uiteindelijk met vijftien deelnemers onder leiding van Jan Kamminga en Jacques Wallage. De eerste bijeenkomst vindt plaats op 10 maart 2014. In maandelijkse vergaderingen (tot de zomer van 2015) overleggen vertegenwoordigers van de betrokken overheden (ministerie van Economische Zaken, provincie, gemeenten) en een vertegenwoordiger van de NAM met elf vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Tot die laatste groep behoren onder meer vertegenwoordigers van de vereniging Groninger Dorpen, de Groninger Bodem Beweging, de Stichting Oude Groninger Kerken en LTO-Noord.[362]

Over de inzet van de vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties zegt voorzitter Jacques Wallage: "*Het waren mensen die bijvoorbeeld voor de Groninger kerken opkwamen of het waren mensen die zeiden: onze dorpen liepen al leeg en nu hebben we dit eroverheen, en wat is ons perspectief? Dus nee, ik houd hier met kracht staande dat de mensen die daar aan tafel zaten juist representanten waren van het aardbevingsgebied*."[363]

Economic Board Groningen van start
In het bestuursakkoord 2014 is ook vastgelegd dat er een *Economic Board* opgericht wordt die zorg zal dragen voor een afgewogen besteding van de middelen die gereserveerd zijn voor de economische structuurversterking. De bedoeling is dat de *Economic Board* daarbij aansluiting zoekt bij het advies van de commissie-Meijer. *Kamp: "Een Economic Board, waarmee we ervoor zorgen dat er geld beschikbaar komt voor activiteiten in het gebied waardoor er een economische boost gegeven wordt aan het gebied".*[364]

De Economic Board Groningen (EBG) staat op afstand van de overheden en bestaat (op voordracht van werkgevers- en werknemersorganisaties) uit een aantal vooraanstaande ondernemers, waarvan een aantal geworteld in de regio. De aandacht richt zich op innovatie en versterking van de sectoren bouw, chemie, energie, agribusiness en op versterking van het mkb. Er is 65 miljoen euro budget beschikbaar voor de periode 2014 tot en met 2018.[365] De provincie verhoogt dit bedrag met 32,5 miljoen euro. Het bedrag wordt in een fonds beschikbaar gesteld. Besteding kan alleen geschieden met instemming van EBG.[366]

362 Ook zijn nog vertegenwoordigd: het midden- en kleinbedrijf, woningcorporaties en natuur,- landschap- en milieuorganisaties. Er is ook een vertegenwoordiger van Samenwerking Mijnbouwschade.
363 Verslag openbaar verhoor van de heer Wallage 5 september 2022.
364 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp 9 september 2022.
365 De activiteiten van EBG voor het aardbevingsgebied kennen uiteindelijk een langere looptijd (2015 tot en met 2020). De activiteiten worden in 2021 uitgebreid tot de hele provincie (www.economicboardgroningen.nl).
366 Bestuursakkoord: Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen (17 januari 2014).

5.6 Bevindingen 2013-2014

5.6.1 Inleiding: Loppersum dicht na lang studeren in Den Haag

In dit hoofdstuk is de bestuurlijke reactie beschreven op hetgeen de beving bij Huizinge in gang zet. Het is een periode van uitersten. Terwijl SodM begin 2013 omwille van de veiligheid adviseert om de gaswinning drastisch terug te brengen, zet de minister van Economische Zaken eerst in op nader onderzoek. Terwijl in 2013 volop gewerkt wordt aan die onderzoeken naar risico's van gaswinning en naar mogelijkheden om de kans op aardbevingen te beperken, gaat de gaswinning ondertussen hard. Pas begin 2014 wordt de eerste stap richting voorzichtige beperking van de gaswinning gezet. De bestuurlijke reactie op Huizinge – onderzoek doen en doorwinnen – leidt ook tot maatschappelijke reactie: een regio die steeds luider van zich laat horen.

5.6.2 Risico's gaswinning en kennis: een jaar van onderzoek

Veel onderzoek, geen voorzorgsbeginsel
In het jaar 2013 is fors ingezet op kennisontwikkeling op veel verschillende onderdelen van het Groningenveld. Voor het eerst sinds lange tijd wordt een breed en veelomvattend onderzoeksprogramma in gang gezet waarbij veel (ook internationale) partijen betrokken zijn. Vanuit het oogpunt van kennisontwikkeling is deze periode dan ook een belangrijk omslagpunt. In de tussentijd wordt er niet, ook niet uit voorzorg, ingegrepen in de productie, terwijl de eerste resultaten van de onderzoeken laten zien dat een lagere winning mogelijk is.

Veel blijft onduidelijk, de onzekerheid blijft
De vele onderzoeken maken vooral inzichtelijk hoeveel men nog niet weet en hoe groot de onzekerheden zijn. Een maximale magnitude kan nog altijd niet bepaald worden en er is nog veel onduidelijkheid over wat het effect zal zijn van verschillende maatregelen om de risico's te beperken. Ook is er onenigheid over de vraag hoe de risico's beoordeeld moeten worden en welk risico als acceptabel beschouwd mag worden. Hoewel de technische beoordelingscommissies en stuurgroep waardering uitspreken voor de kwaliteit van de onderzoeken en vol lof zijn over het geleverde werk, constateren ook zij dat de onzekerheden dusdanig groot zijn dat voor de lange termijn geen uitspraken gedaan kunnen worden.

Meer inzicht in de productiestrategieën
De onderzoeken bieden meer inzicht in andere productiestrategieën om het risico enigszins te beperken en er is voor het eerst inzage in de benodigde productie en mogelijke alternatieven om de productie uit Groningen te beperken zonder de leveringszekerheid in gevaar te brengen. Daarmee ligt er een belangrijke basis om, meer dan een jaar na de beving van Huizinge, nu wel een besluit te nemen over de verlaging van de productie uit het Groningenveld.

Meer aandacht voor risico's
Bij de aankondiging van de onderzoeken stelt de minister van Economische Zaken dat alle onderzoeken en inspanningen erop gericht zijn om op de korte termijn de veiligheid van de bewoners in Groningen door preventieve maatregelen te verbeteren en een afgewogen besluitvorming mogelijk te maken. De onderzoeken sluiten aan bij het onderzoeksprogramma *Study and Data Acquisition Plan,* dat de NAM na de beving in Huizinge al is gestart, en het meet- en monitoringsprogramma, dat eind 2013 wordt aangekondigd. De aandacht voor de

risico's van gaswinning neemt door het onderzoek fors toe en er wordt volop geïnvesteerd in dataverzameling.

Betere basis voor een afgewogen besluit
Over de wijze waarop de overheid moet omgaan met de risico's van de gaswinning en welk risico maatschappelijk acceptabel is, is eind 2013 nog altijd veel onduidelijk. Er bestaan uiteenlopende visies tussen verschillende experts en dit leidt zelfs tot stevige onderlinge spanningen. Het ministerie van Economische Zaken moet in januari 2014 (met inachtneming van al deze onzekerheden), net als een jaar eerder, een besluit nemen over de gasproductie uit het Groningenveld. In tegenstelling tot een jaar eerder liggen er nu echter wel concrete suggesties voor maatregelen die de risico's in enige mate zouden kunnen beperken. Bovendien is er meer duidelijkheid over de mogelijke alternatieven en over de consequenties voor de leveringszekerheid en de gascontracten met (buitenlandse) afnemers, waardoor er voor de minister voldoende basis is om een onderbouwd besluit te kunnen nemen.

5.6.3 Gasgebouw en gaswinning: van recordjaar naar voorzichtige beperking

Recordwinning leidt tot verontwaardiging
Dat de gaswinning juist in 2013 een recordhoogte bereikt, het jaar na Huizinge en het jaar waarin voor het eerst de veiligheid van de gaswinning voor omwonenden echt ter discussie komt te staan, leidt tot grote verontwaardiging en boosheid bij inwoners van Groningen, regionale bestuurders en Kamerleden. De vraag is hoe de gaswinning uit het Groningenveld, ondanks het maatschappelijk reeds aanwezige gevoel van onrust en de aandacht voor veiligheidsrisico's, in 2013 zo hoog heeft kunnen worden. Duidelijk is dat er niet zozeer een bewust besluit is genomen om de productie verder op te voeren, maar dat de strategie die al enkele jaren eerder is ingezet, ongewijzigd is voortgezet. Aangezien een besluit van de minister over het volume van de productie in januari 2013 uitblijft, is er voor gashandelaar GasTerra en haar aandeelhouders (waaronder ook de Staat) geen aanleiding om af te wijken van de tot dan toe ingezette strategie.

GasTerra vraagt of bijsturing nodig is
Gedurende het jaar, als blijkt dat de productie uit Groningen hoger wordt dan men aanvankelijk heeft begroot, vraagt nota bene GasTerra aan het ministerie of die ontwikkeling wenselijk is. In reactie hierop antwoorden de ambtelijke top en de minister dat GasTerra gewoon door kan gaan met het voorgenomen beleid. De resultaten van de onderzoeken zijn namelijk nog niet beschikbaar, dus stelt men geen ander besluit te kunnen nemen dan in januari eerder dat jaar. De NAM moet aan het eind van het jaar een gewijzigd winningsplan indienen. Argumenten omtrent draagvlak voor de gaswinning en veiligheidsrisico's in Groningen zijn daarbij niet expliciet meegenomen. Het bijsturen van de productie blijkt medio 2013 wel degelijk mogelijk, maar minister Kamp weet dat niet. De precieze strategie van GasTerra is hem op dat moment onbekend, waardoor hij niet beseft dat GasTerra in 2013 meer Groningengas verkoopt dan voor de leveringszekerheid noodzakelijk is. Tijdens de openbare verhoren blijkt dat de minister het achteraf betreurt dat hij destijds niet heeft besloten gaandeweg het jaar de gaswinning alsnog enigszins af te remmen.

Eerste stap in reductie van de winning
Na het recordjaar volgt in 2014 een eerste stap naar reductie van de gaswinning. In de voorbereiding van de besluitvorming strijden enerzijds veiligheid en anderzijds financiële belangen en leveringszekerheid om voorrang. Ook nu speelt een advies van de toezichthouder een belangrijke rol. Waar SodM in 2013 adviseert het productievolume *'zo snel mogelijk en zo veel als mogelijk en realistisch is terug te brengen'*, focust het advies van 2014 zich op de sluiting van de Loppersumclusters. Binnen het ministerie van Economische Zaken en het kabinet wordt dit tweede advies opgevat als een nieuw inzicht, waarmee gericht gestuurd kan worden door in te grijpen op clusters waar de seismiciteit hoog is. In hun ogen vervalt hiermee het eerdere advies uit januari 2013 om de totale winning in het Groningenveld zo veel mogelijk terug te brengen. SodM is van mening dat het advies van 2013 nog onverkort van kracht is, maar heeft verzuimd dit expliciet in het advies van 2014 te vermelden. De onderlinge communicatie over dit onderwerp is onvoldoende geweest. Minister Kamp gaat uiteindelijk niet over tot een volledige sluiting van de Loppersumclusters, omdat dat kan leiden tot problemen met de leveringszekerheid in de winter. Wel gaat hij over tot een sluiting van 80%.

Financiële belangen blijven doorslaggevend
Financiële belangen spelen in 2014 een grote rol. In aanloop naar het kabinetsbesluit van 17 januari 2014 om de Groningenproductie te verlagen, tracht het ministerie van Financiën vanwege de budgettaire consequenties verschillende keren de gaswinning niet te veel te verlagen. Ambtelijk Financiën wijst in meerdere notities en e-mails aan minister Dijsselbloem op de negatieve effecten op het EMU-saldo en de noodzakelijke ombuigingen die daarop volgen. De ambtenaren adviseren hun minister dit te agenderen en weerstand te bieden als er productievolumes worden voorgesteld die lager zijn dan 42,5 miljard kubieke meter. Minister Dijsselbloem geeft hier gehoor aan en laat in antwoord op een mail van zijn collega Kamp weten dat hij een verlaging naar 40 miljard kubieke meter niet kan steunen. *'Dit is een te grote aderlating op de begroting'*, aldus minister Dijsselbloem. Minister Kamp zegt in zijn openbaar verhoor dat, gezien de financiële omstandigheden, hij de financiële belangen heeft meegewogen in zijn besluit, naast veiligheid en leveringszekerheid. Hij erkent dat de gasbaten doorslaggevend zijn geweest om te kiezen voor 42,5 miljard kubieke meter, in plaats van 40 miljard kubieke meter.

Alternatieven om winning verder te verlagen niet serieus overwogen
Het kabinet spreekt niet over verdere productieverlaging of vervangende stikstofconversie voor de andere clusters omdat de winning uit deze clusters niet als veiligheidsrisico wordt gezien. Het opgelegde productieplafond wordt door alle partijen binnen het College van Beheer Maatschap opgevat als een productiedoel dat zo dicht mogelijk benaderd dient te worden, zonder het te overschrijden ('puntlanding'). Dit geldt voor hen ook als dit betekent dat andere clusters hierdoor meer moeten produceren. Ook de regeringsvertegenwoordiger(s) wijzen niet op de alternatieven om minder Groningengas te winnen, zoals het gebruik van stikstofconversie en het minder wegmengen van Groningengas. Ook minister Kamp geeft aan dat het vanwege de gasbaten belangrijk is dat een onderschrijding voorkomen dient te worden.

Hogere gaswinning dan noodzakelijk vanuit leveringszekerheid
Ten tijde van het eerste SodM-advies uit 2013 heeft de toezichthouder helemaal geen inzicht in de vraag welke winning nodig is voor de leveringszekerheid. Dit ligt anders bij het tweede SodM-advies uit 2014, over sluiting van de Loppersumclusters. Inmiddels is het GTS-onderzoek

(nummer 7 van de 14 onderzoeken) openbaar gemaakt. Staatstoezicht had met deze gegevens een concreter en lager winningsniveau kunnen adviseren, concreter dan *'zo veel als mogelijk terugbrengen'*. Het totale volume van de Groningenproductie had lager gekund zonder de leveringszekerheid in gevaar te brengen. Het probleem is niet het volume, maar het op het moment van een piekvraag kunnen leveren van de benodigde capaciteit. Dit is een reden om de Loppersumclusters niet te sluiten, maar de productie te beperken tot maximaal 3 miljard kubieke meter (beperking van 80%). Door het warme weer in 2014 blijkt uiteindelijk dat de Loppersumclusters minder nodig zijn en produceert de NAM, om ze te ontzien, minder dan de toegestane 3 miljard kubieke meter gas uit deze clusters. Uit de andere clusters is om die reden meer gas gewonnen, om onderschrijding en hiermee lagere gasbaten te voorkomen.

NAM en Shell volharden in het tegengaan van productiebeperking
De NAM (en Shell) proberen eind 2013 en in januari 2014 het ministerie van Economische Zaken ervan te overtuigen dat er onvoldoende (wetenschappelijk) bewijs is voor de noodzaak van een productiebeperking uit veiligheidsoverwegingen. Aan de hand van technische argumenten (bijvoorbeeld drukegalisatie) proberen zij een mogelijke productiebeperking tegen te gaan. Ook benadrukken zij keer op keer dat het aantal bevingen en de zwaarte van de aardbevingen niet afnemen bij een productiebeperking, maar dat zo'n beperking alleen effect heeft op de snelheid waarmee de bevingen in de loop van de tijd zullen plaatsvinden. Ze gebruiken hiervoor de metafoor van de 'vertraagde film': als je de film langzamer afspeelt, krijg je nog steeds alle beelden te zien (met andere woorden, bij een tragere winning volgen de bevingen later in de tijd, maar blijft het aantal bevingen gelijk). Zij beschouwen een productiebeperking dan ook als een schijnveiligheid. Het vertragen van de 'film' biedt echter wel ruimte om in de tussentijd huizen en gebouwen preventief te versterken. Er had meer gehandeld kunnen worden naar het voorzorgsprincipe, des te meer omdat de modellen van de NAM en Shell niet eenduidig met zekerheid konden aantonen wat een veilig productieniveau zou zijn.

Het tegengaan van productiebeperking lijkt ook strategisch ingestoken te zijn. De NAM en haar aandeelhouders geven in meerdere gremia aan dat productiebeperkingen risico's met zich meebrengen. Dit doen ze zowel in het College van Beheer van de Maatschap (CBM), als in overleggen met de minister en de ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken. De contacten blijken zodanig '*goed*' te zijn, dat de NAM en Shell helpen bij het schrijven van een Kamerbrief. De NAM wil graag de sluiting van de Loppersumclusters tegenhouden omdat deze belangrijk zijn voor een groot deel van de capaciteit. Wanneer deze clusters niet of deels gebruikt worden dan heeft dit consequenties voor de flexibiliteit. De totale productie moet dan mogelijk verlaagd woorden omdat de NAM op piekmomenten niet maximaal kan leveren.

Ook in 2014 maximaal benaderen van het productieplafond
GasTerra sorteert in 2013 al voor op een mogelijk productieplafond en verkoopt minder gas voor het jaar 2014 om de bewegingsruimte van de minister niet te beperken. Het bedrijf houdt hierbij rekening met productieplafonds lager dan het uiteindelijke besluit van 42,5 miljard kubieke meter. Zo houdt GasTerra in haar contourennota en businessplan voor 2014 rekening met meerdere productiescenario's (30, 35, 40 en 45,6 miljard kubieke meter). GasTerra past in 2013 haar verkoopstrategie gedeeltelijk aan door in 2013 niet 39, maar 36 miljard kubieke meter gas voor het kalenderjaar 2014 te verkopen. Dit kan zij alleen doen doordat Shell, in tegenstelling tot ExxonMobil, instemt met het plan om al minder gasverkoopverplichtingen aan te gaan voor het jaar 2014.

Het volumeplafond, dat later inderdaad wordt ingesteld, komt voor GasTerra dan ook niet onverwacht en leidt niet tot problemen. De capaciteitsbeperking door de gedeeltelijke sluiting van de Loppersumclusters heeft meer voeten in de aarde. GasTerra moet zich hierdoor meer bezighouden met inkopen op de TTF-gasmarkt en de Engelse gasmarkt. De voorsortering op een productieplafond houdt echter niet in dat GasTerra zo weinig mogelijk gas wil afnemen van de NAM. Stikstofconversie wordt niet overwogen, ondanks de mogelijkheden die er zijn. Het streven is om, ondanks het warme jaar, het plafond zo dicht mogelijk te benaderen. Illustratief hiervoor is de gezamenlijke sessie met de NAM, GasTerra en GTS op 10 juli 2014, waarin de partijen aan de minister vragen of zij in verband met de sluiting van de Loppersumclusters meer gas uit andere clusters mogen winnen. De minister verleent hier toestemming voor. Alle aandeelhouders willen dat het productieplafond zo dicht mogelijk wordt benaderd. Het productieplafond wordt hiermee tegelijkertijd ook het productiedoel.

5.6.4 Schade en versterking: stappen naar een nieuwe aanpak

Voorzichtige verbreding van schadeafhandeling naar preventieve versterking
Na de beving bij Huizinge vinden opnieuw aardbevingen plaats, met schades en meldingen tot gevolg. De ontwikkeling dat meer gedupeerden hun schade melden, zet door. Halverwege 2013 is het aantal meldingen toegenomen van 2.400 (eind 2012) naar 6.800 (mei 2013). De afhandeling leidt tot toenemende onvrede en wantrouwen onder Groningse gedupeerden. Een onafhankelijker ingericht schadeproces, met uniformiteit en eenduidigheid, wordt gezien als mogelijke uitweg. Deze wens zal minister Kamp in januari 2014 overnemen. Dit leidt in 2015 tot de oprichting van het Centrum Veilig Wonen (CVW), de uitvoeringsorganisatie van de NAM voor de schadeafhandeling. Uit de contracten tussen de NAM en het CVW blijkt wel dat de NAM een zekere mate van controle wil houden op het CVW.

NAM niet toegerust om versterking op te pakken
Terwijl de schademeldingen blijven binnenstromen, komt de versterking moeizaam op gang. Deze eerste fase van versterking moet volgens de direct verantwoordelijke partijen beschouwd worden als een opstartfase, waarbij vooral wordt gezocht naar de betekenis van het begrip ‘versterken’: wat wordt daaronder verstaan en hoe wordt dat vervolgens aangepakt? In 2013 worden de eerste stappen gezet en wordt er nagedacht over een aanpak en over normen en randvoorwaarden, maar dit proces vergt tijd en is niet met een jaar afgerond. Er worden in deze periode weliswaar enkele tijdelijke verstevigende maatregelen bij gebouwen toegepast (zoals het verwijderen of verstevigen van schoorstenen en plaatsen van stutten), maar van een structurele en programmatische aanpak van versterking is op dat moment nog geen sprake. Ook is er nog geen helder beeld van de aard, omvang en impact van de versterkingsoperatie. Dit leidt van verschillende kanten tot kritiek op de voortgang. Men spreekt over te weinig tempo en te weinig besef van urgentie aan de zijde van de NAM, waardoor al snel een roep om publieke regie op de versterking hoorbaar wordt. De NAM zelf worstelt ondertussen ook met haar rol en beseft dat zij niet is toegerust voor de uitvoering van deze complexe opdracht, die geheel buiten haar normale werkzaamheden valt. Ook hier lijkt, net als voor de schadeafhandeling, de oprichting van een uitvoeringsorganisatie (het Centrum Veilig Wonen) de oplossing te moeten bieden.

5.6.5 De regio en inwoners: aandacht voor behoeften van de regio

Woede bij bewoners
In deze periode laten de inwoners zich steeds meer horen. De regio en de regionale partijen die naar voren treden, maken zich grote zorgen over de risico's op aardbevingen en de gevolgen daarvan voor de bewoners. De roep om erkenning van de problemen is sterk. Dit wordt verder versterkt als de NAM eind 2013 de recordwinning aan gas over dat jaar bekend maakt. Inwoners vragen zich af of de rijksoverheid en de NAM de situatie wel serieus nemen. Het wantrouwen over de rol van de NAM rond de schadeafhandeling is groot. De onvrede bij de bewoners blijkt ook uit de rapportages van de Onafhankelijke Raadsman, die in april 2013 door minister Kamp is benoemd.

Regio neemt het initiatief
De provincie Groningen komt in deze periode met een eigen pleidooi voor compensatie, ook voor indirecte gevolgen van de aardbevingen zoals de verminderde aantrekkelijkheid van de regio. Als de minister van Economische Zaken niet meegaat in het verzoek vanuit de regio om een '*Commissie van Wijzen*' hierover te laten adviseren, neemt de provincie het heft in eigen hand en stelt zelf een commissie in: de commissie-Meijer. Al snel beseft ook de minister dat aanvullende compensatiemaatregelen noodzakelijk zijn en start hij verkenningen met betrekking tot een leefbaarheidsprogramma door de werkgroep Leefbaarheid in te stellen. De voorstellen van de commissie-Meijer en de scenario's van de werkgroep Leefbaarheid vormen gezamenlijk de basis voor de onderhandelingen die begin 2014 leiden tot een bestuursakkoord met een veelzeggende titel: *Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen*. Dit is een akkoord met maatregelen voor vergroting van de veiligheid en versterking, verbetering van de leefbaarheid, schadeafhandeling en economisch perspectief. De omvang van het bestuursakkoord is meer dan 1 miljard euro, waaraan de NAM 225 miljoen bijdraagt.

Succesvolle lobby voor compensatie
De lobby van de provincie om compensatie voor de regio te krijgen is effectief geweest. Commissaris van de Koning(in) Max van den Berg vraagt om een miljard euro (het 'miljard van Max'), krijgt veel mensen over zich heen (in politiek Den Haag, zelfs ook in Groningen), maar bepaalt hiermee wel het uitgangspunt voor het Rijk en de regio, nog voor de instelling van de commissie-Meijer. De lobby na het verschijnen van het rapport is in eerste instantie gericht op het verkrijgen van brede maatschappelijke steun in de regio (uiteindelijk via ondertekening van de '*Verklaring van Huizinge'* door 125 bedrijven, organisaties, belangengroepen en maatschappelijke instellingen). Later, in de eindfase van het opstellen van het advies van de commissie-Meijer, richt de provincie haar pijlen op het verkrijgen van brede politieke steun in Den Haag. Het feit dat de voorstellen van de commissie-Meijer uiteindelijk de basis vormen voor de onderhandelingen die leiden tot het bestuursakkoord 2014, laat zien dat ook dit tweede deel van de lobby effectief is geweest. Dat is nog geen garantie dat, na Langman-gelden en het regiospecifieke pakket Zuiderzeelijn, de gewenste doelen voor de ontwikkeling van de regio nu wel bereikt worden.

Een poging tot opzetten van een dialoog
De commissie-Meijer noemt in haar eindadvies als een van de doelen van de voorgestelde maatregelen het herstel van vertrouwen tussen bewoners, ondernemers en bestuurders enerzijds en de rijksoverheid en de NAM anderzijds. Naast elf meer inhoudelijke maatregelen

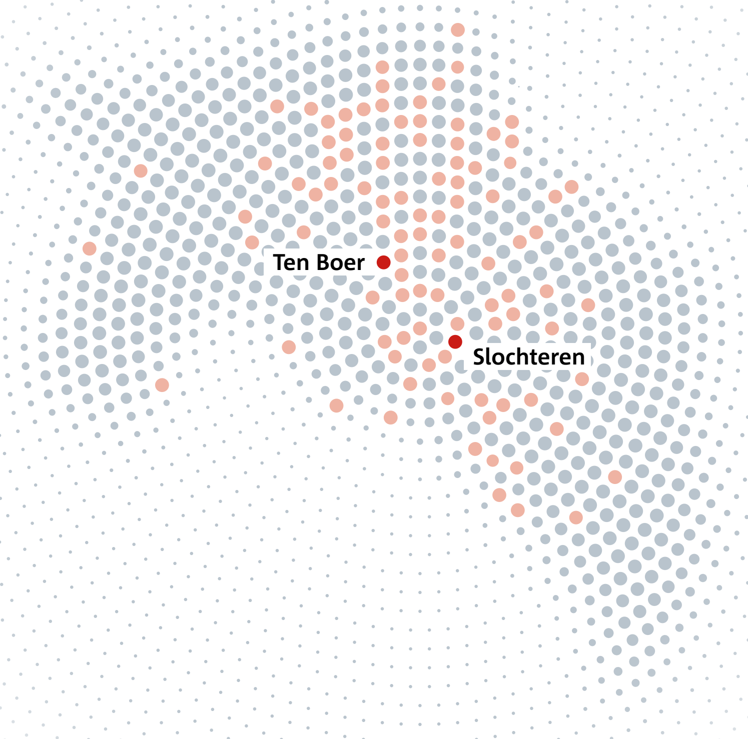
eindigt het advies met maatregel 12, de Dialoogtafel. De Dialoogtafel start op 10 maart 2014. Deze overlegvorm beoogt inwoners en ondernemers op een nieuwe manier invloed te geven op de besluitvorming rond de gaswinning en de gevolgen daarvan. Bijzonder is dat bestuurders, de NAM en inwoners gezamenlijk aan deze Dialoogtafel deelnemen met de bedoeling om onderwerpen in verband met de gevolgen van de gaswinning gezamenlijk te bespreken. Als zij tot gezamenlijke voorstellen komen, dienen de verschillende deelnemers die ook binnen hun eigen organisatie te verdedigen. De kwartiermakers van de Dialoogtafel stellen dat deze overlegvorm alleen kan slagen als alle partijen zich aan de afspraken committeren.



Erik van Raalte en Henny Paré, Warffum



Pieta en Martin Ettema, Loppersum



Hoofdstuk 6

Van Ten Boer tot Slochteren

Dalende gaswinning en dalend vertrouwen

(2014-2017)



Massaal protest tegen de gaswinning; fakkeltocht in de stad Groningen februari 2017 (ANP / Kees van de Veen)

De Martinitoren staat er nog, maar nadat het centrum van Groningen gistermiddag werd getroffen door een daar ongebruikelijk zware aardbeving, zit de schrik er wel goed in. Veel stad-Groningers hadden zo'n 'knal' nog nooit meegemaakt. Het epicentrum van de aardbeving door gaswinning lag bij het nabijgelegen dorp Ten Boer, maar de klap was nog nooit zo goed te voelen in de binnenstad en buitenwijken van de stad Groningen.

Burgemeester Ruud Vreeman vergaderde juist met het college in het statige, eeuwenoude stadhuis. Het water klotste in de glazen, zegt hij kort na de dreun. [...]

Vooral het feit dat het tot op de Grote Markt nooit zo hard te voelen was in hartje stad, maakt indruk. De frietkraam van Harry Waterloo bleef overeind. Zelf ben je zo aan het werk, dat je het pas goed en wel beseft als het voorbij is. Wel even de familie gebeld! aldus de marktkoopman.

'Aardbeving knalt in stad Groningen', De Telegraaf, 1 oktober 2014.

6.1 Inleiding

De aardbeving bij Ten Boer wordt met een kracht van 2,8 op de schaal van Richter niet alleen duidelijk opgemerkt door de zwaarte, maar ook door plaats en tijd. Het Dagblad van het Noorden schrijft dat de stad Groningen nu voor het eerst een aardbeving van de zwaardere categorie meekrijgt. "*Ook door het tijdstip – precies om 13.42 uur merkten de KNMI-sensoren de trillingen van 2,8 op de schaal van Richter onder de grond op – werd door veel stadjers gereageerd*." Opmerkelijk is dat het artikel melding maakt van het feit dat Duitse metingen (van onder andere het GeoForschungsZentrum) zelfs een magnitude van 3,1 aangaven. Een KNMI-woordvoerder legt uit dat die metingen minder accuraat zijn en benadrukt dat het KNMI zeer nauwkeurige modellen gebruikt. "*3,1 of 2,8: het zal voor de beleving van de stadjers weinig uitmaken. Tientallen geschrokken reacties kwamen binnen*."[1]

Het meest veelzeggend in het aangehaalde krantenartikel is echter de kop: '*Scheuren werden groter en dieper*.' Deze korte zin verwoordt de kern van het probleem. Het artikel bevat citaten van gedupeerden die uitleggen dat juist de stapeling van de steeds weer terugkerende aardbevingen zorgt voor groeiende scheuren en steeds groter wordende schade, die de NAM vervolgens niet altijd erkent als bevingsschade. Het is deze opeenstapeling van toenemende schades en toenemende onvrede over de afhandeling daarvan die ook figuurlijk tot scheuren in Groningen leidt.

Ook 'Den Haag' ontgaat deze beving niet. De vaste Kamercommissie voor Economische Zaken besluit direct toelichting te vragen aan de minister over de beving bij Ten Boer. Op 9 oktober 2014 schrijft minister van Economische Zaken Henk Kamp in een brief aan de Kamer: "*In het gebied rond Ten Boer staan circa 100 panden bij NAM geregistreerd met grotere schades. Dit betreft meestal boerderijen, kerken en huizen met meer bijgebouwen, vaak in combinatie met een al aanwezig bouwkundig gebrek. Na de aardbeving van 30 september is wat betreft deze panden een aantal aanvullende schades gemeld. [...] Ik zie erop toe dat NAM de schademeldingen voortvarend oppakt en de schade die bewoners ten gevolge van de aardbeving hebben geleden zo spoedig mogelijk wordt hersteld*."[2] Ondanks deze geruststellende slotzin, zal de periode 2014-2017, en zeker het jaar 2017, niet de boeken ingaan als een periode van voortvarende schadeafhandeling en spoedig schadeherstel.

De periode 2014-2017 kenmerkt zich door twee tegengestelde bewegingen. Enerzijds is er een beleid dat zich richt op *afname* van de Groningse gaswinning. Anderzijds is er een *toename* van de boosheid en machteloosheid onder de Groningers. Dit hoofdstuk beschrijft en verklaart beide bewegingen.

Dit hoofdstuk begint met de beschrijving van de situatie in 2014, het jaar waarin Groningers boos de straat op gaan in een fakkeltocht. De Leeuwarder Courant bericht over deze eerste fakkeltocht op 17 december 2014: "*Tijdens de fakkeltocht riep de menigte leuzen als 'Kamp is een ramp' en 'Gas Terug!' De Groningers voelen zich machteloos en radeloos. "Er wordt niet naar ons geluisterd", zei een demonstrant. "De boosheid groeit. En geloof me, we zijn hier absoluut niet snel*

1 Sluis & Sorgdrager (1 oktober 2014).
2 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 84.

boos. Maar de maat is nu echt een keer vol." Het artikel maakt ook melding van het werkbezoek dat minister Kamp aan Groningen heeft afgelegd de dag voor de fakkeltocht: "*De Groningers willen dat de gaswinning wordt teruggeschroefd naar ten hoogste 30 miljard kuub per jaar en dat minister Kamp meer doet om de veiligheid van de Groningers te waarborgen. [...] Kamp zei zich te realiseren dat de mensen ongeduldig worden en dat er daarom nu echt moet worden overgegaan op grootschalige versterking van woningen. [...] De vraag is of zijn plannen haalbaar zijn: in één jaar van nul huizen naar drieduizend? "Het is niet van nul, we hebben dit jaar bij meer dan driehonderd huizen versterkingsmaatregelen genomen. En dat moet volgend jaar tien keer over de kop, als het ideaal is en als we het voor elkaar krijgen.*"[3] Een belofte aan de Groningers die niet zal worden waargemaakt.

Dit hoofdstuk eindigt met een beschrijving van de situatie in 2017, het jaar waarin Groningers zo boos en teleurgesteld zijn dat ze zich opnieuw genoodzaakt voelen de straat op te gaan met fakkels om zo aandacht te vragen voor hun problemen. Op 7 februari 2017 lopen zo'n 5.000 mensen mee in een fakkeltocht in de stad Groningen. Het is een massaal protest tegen de gaswinning. Anders dan in 2012 is de Groningse gaswinning inmiddels wel een landelijk thema. Verlaging van de gaswinning is zelfs een onderwerp in de campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen op dat moment. Een verlaging om verhoging van de problemen en zorgen van de Groningers te voorkomen. De dag na de fakkeltocht van 7 februari 2017 is premier Rutte te gast bij de talkshow Jinek. Hij spreekt daar zijn begrip uit voor de woede onder de Groningers. Rutte benadrukt dat de gasproductie inmiddels meer dan gehalveerd is. Over de schadeafhandeling stelt de premier: "*Volgens mij doen we het netjes, maar ik snap best dat mensen er woest over zijn*". Hij tekent daarbij aan dat '*er echt heel veel geld heen gaat*'. Deze uitspraken leiden tot veel kritiek in de regio. Wanneer premier Rutte op 6 maart 2017 andermaal te gast is bij Jinek, worstelt hij zichtbaar met de emotionele vragen en verwijten van de in de studio aanwezige Groningers. Het NRC kopt de volgende dag: "*Rutte tegen boze Groningers: 0-1*".[4]

Leeswijzer hoofdstuk 6 (2014-2017)
In dit hoofdstuk staan de jaren centraal van dalende gaswinning maar ook van een dalend vertrouwen. Paragraaf 6.2, over de risico's van gaswinning, beschrijft de manier waarop er in deze periode meer grip ontstaat op de Groningse ondergrond. Ook komt in deze paragraaf de positie van de toezichthouder aan bod, evenals de moeizame relatie van toezichthouder Staatstoezicht op de Mijnen met het ministerie van Economische Zaken en het KNMI. Hoe minister Kamp van Economische Zaken tussen 2014 en mei 2017 de gaswinning stapsgewijs afbouwt, is beschreven in paragraaf 6.3. Hierin staat ook welke discussies deze afbouw oplevert binnen het gasgebouw en hoe uitspraken van de Raad van State zorgen voor een versnelde afbouw van gaswinning. Op schade- en versterkingsgebied, onderwerp van paragraaf 6.4, volgen de gebeurtenissen in de jaren 2014-2017 elkaar snel op. Deze jaren zien onder meer de start van een nieuwe uitvoeringsorganisatie, het Centrum Veilig Wonen, de instelling van een nationaal coördinator voor meer publieke regie, de Nationaal Coördinator Groningen, de komst van een arbiter en een versterkingsaanpak die steeds meer vorm krijgt. Dat er desondanks geen sprake is van een herstel van vertrouwen, staat beschreven in paragraaf 6.5, de paragraaf over

3 Leeuwarder Courant (18 december 2014).
4 Beerekamp (7 maart 2017).

de regio en inwoners. De Groningers blijven kampen met de gevolgen van de gaswinning, het aanvullend bestuursakkoord ten spijt.

6.2 Risico's gaswinning en kennis: aardbevingen sturen lijkt mogelijk

Na 2013, 'het jaar van onderzoek' (hoofdstuk 5), volgt er in deze periode nog meer onderzoek naar de ondergrond. De onzekerheden over de aardbevingsrisico's blijven groot, maar dankzij een beter meetnetwerk, de introductie van een nationale veiligheidsnorm en de komst van een meet-en-regelprotocol komt er meer grip op de gevolgen van de gaswinning. Ondertussen werkt de nieuwe inspecteur-generaal, Harry van der Meijden, aan het '*toekomstbestendig*' maken van SodM. De onafhankelijkheid van de toezichthouder moet worden versterkt, luidt ook een van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in 2015.

6.2.1 Veiligheidsregio waarschuwt voor gevolgen gaswinning

Nu steeds duidelijker wordt welke risico's de Groningers lopen, laat de Veiligheidsregio Groningen vaker van zich horen.

Veiligheidsregio bereidt zich voor op een beving met magnitude 5,0

Na de onderzoeken over de risico's van gaswinning in 2013 bereiden hulpdiensten in Groningen zich voor op een aardbeving van magnitude 5,0, meldt de NOS op 16 januari 2014. De NOS baseert zich op het zogeheten *Incidentbestrijdingsplan Aardbevingen* van de Veiligheidsregio Groningen, een samenwerkingsverband van gemeenten in een regio dat de gemeenschappelijke belangen van de gemeenten op het gebied van onder meer brandweerzorg, crisisbeheersing en rampenbestrijding behartigt.[5] In dit rampenplan geeft de Veiligheidsregio aan hoe alle hulpdiensten zich voorbereiden op een zware aardbeving in de gemeente Loppersum, de kern van het aardbevingsgebied.

De hulpdiensten gaan uit van de volgende situatie na een beving met een magnitude 5,0: "*Veel mensen zijn geschrokken en rennen naar buiten. Velen hebben moeite om zich staande te houden. Meubilair verschuift en topzwaar meubilair kan omvallen. Voorwerpen vallen van schappen, water spoelt over uit vaten, tanks en zwembaden. Gebouwen vertonen aanzienlijke tot zware schade, van scheuren in muren, dakpannen die wegglijden tot schoorstenen die afbreken en in een enkel geval (gedeeltelijke) instorting/bezwijken van constructies.*
Als gevolg van de beving is een aantal oudere woningen ontzet maar ook gedeeltelijk ingestort. Ook zijn er enkele schoorstenen naar beneden gekomen. Gevreesd wordt dat er een onbekend aantal slachtoffers onder het puin ligt, mogelijk zijn er ook een aantal dodelijke slachtoffers. Bij het nabijgelegen tankstation zijn ondergrondse leidingen beschadigd en is in een deel van het getroffen gebied de stroom uitgevallen.
Verder hebben zich aanrijdingen voorgedaan, waarbij onder andere sprake is van beknelling en (licht-)gewonden. Mogelijk is er ook schade aan dijken. Dit wordt door de waterschappen onderzocht, maar de uitslag daarvan kan even op zich laten wachten. Naast schade, een aantal slachtoffers en uitval van diverse voorzieningen, is er vooral ook onrust ontstaan onder de bewoners van het getroffen gebied."

5 Nederland is verdeeld in 25 veiligheidsregio's. De provincie Groningen is een veiligheidsregio, waarbij de provinciegrens overeen komt met de grens van de veiligheidsregio.

De Veiligheidsregio benadrukt dat een zware aardbeving van magnitude 5,0 ook kan leiden tot de uitval van elektriciteit, drinkwatervoorziening, gasvoorziening en ICT-infrastructuur. In het scenario dat de organisatie voorbereidt, gaat het om een combinatie van *'maatschappelijke onrust, eventueel verstoring van de openbare orde; uitval van telecommunicatie, verbindingen (C2000) en computers; schade aan dijken; verstoring energievoorziening; verstoring drinkwatervoorziening; verstoring rioolwaterafvoer en afvalwaterzuivering; verkeersincidenten (weg/spoor); incidenten met stationaire inrichtingen (bedrijven waar met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt) waarbij gestopt (moet) worden met het productieproces'.*[6]

Tegenover de NOS zegt waarnemend burgemeester Ruud Vreeman van Groningen dat het belangrijk is dat de Veiligheidsregio naast de onderzoeken die door andere partijen worden gedaan ook zelf expertise over aardbevingen opbouwt. *"We moeten zelf een onafhankelijk oordeel kunnen vormen. Er komen nu allerlei onderzoeken aan van de NAM en de rijksoverheid. De Veiligheidsregio moet z'n eigen oordeel kunnen vormen, wij moeten het vertrouwen van onze regio houden, van onze burgers."*[7]

Veiligheidsregio vindt kennis en inzicht in aardbevingen '*volstrekt onvoldoende*'
Een jaar later, in maart 2015, laat de Veiligheidsregio Groningen opnieuw van zich horen. De Veiligheidsregio waarschuwt voor de impact van de gevolgen van de gaswinning op de leefbaarheid van de regio en op de veiligheid en het welzijn van de inwoners. De Veiligheidsregio benadrukt dat het risicogebied ruim 300.000 bouwwerken telt, waarvan ongeveer 145.000 woningen waar in totaal 450.000 mensen wonen. *"Op dit moment is er volstrekt onvoldoende kennis en inzicht in de reële seismische dreiging en de daaruit voortvloeiende veiligheidsrisico's",* aldus de veiligheidsregio. *"Specifieke informatie over huizen, gebouwen en bodemgesteldheid in Groningen ontbreekt."*

Volgens de Veiligheidsregio is het niet acceptabel om *'duizenden inwoners bloot te stellen aan omvangrijke risico's op basis van een 'back of the envelop berekening''.* De organisatie doelt daarmee op de kansberekeningen van de NAM waaruit blijkt dat er in de periode 2013-2016 een kans van 50% is dat er een aardbeving optreedt met een magnitude van 3,4, een kans van 10% op een beving met een magnitude van 4,1 en een kans van 2% op een beving met een magnitude van 4,6. Bij een gelijkblijvende gasproductie neemt de kans op zwaardere bevingen toe.

De Veiligheidsregio uit deze kritiek in een reactie op een instemmingsbesluit van het ministerie van Economische Zaken over de gaswinning in Groningen. Volgens de Veiligheidsregio is er geen normenkader *'waar veiligheidsrisico's van aardbevingen aan getoetst kunnen worden'* en is er geen risicobeleid. Ook de veiligheidsnorm die het ministerie heeft aangekondigd, zal niet meteen alle onzekerheden kunnen adresseren. *"Concluderend: "het is niet acceptabel duizenden inwoners bloot te stellen aan omvangrijke risico's op basis van een 'back of the envelop*

6 Veiligheidsregio Groningen (21 februari 2014), p. 4.
7 NOS (16 januari 2014).

berekening'. De VRG [Veiligheidsregio Groningen] blijft de mening toegedaan dat alleen het hanteren van het voorzorgsbeginsel recht doet aan de situatie."[8]

Veiligheidsregio Groningen start lesprogramma op scholen
De aardbevingen, die blijven plaatsvinden, leiden tot vragen van scholen en wethouders aan de Veiligheidsregio Groningen, meldt het Dagblad van het Noorden op 9 december 2015. Op sociale media delen ouders hun ervaringen. Zij schrijven dat hun kinderen wakker zijn geworden en vragen zich af hoe ze uit kunnen leggen wat er aan de hand is. Met een speciaal lesprogramma wil de Veiligheidsregio aan de vragen van ouders en leerlingen tegemoetkomen. De organisatie werkt onder meer samen met de GGD, de Rijksuniversiteit Groningen en de NAM.

"Drie pijlers staan centraal", aldus een woordvoerder van de Veiligheidsregio in het artikel. *"Wat te doen voor, tijdens en na een aardbeving, hoe verwerk je een aardbeving en informatie over gaswinning en aardbevingen. [...] Wat kun je zelf doen om je veiligheid te vergroten? Loop rond je school of huis en kijk welke elementen een gevaar zouden kunnen zijn."*

Een directeur van een basisschool legt uit dat leerlingen niet constant bang zijn, maar na een beving wel in de klas over hun ervaringen vertellen. *"Ze weten al dat je een dinky toy op je hoofd kunt krijgen, dat boeken uit de kast kunnen vallen en dat het beter is geen spiegel boven het bed te hangen."*[9]

6.2.2 SodM krijgt nieuwe inspecteur-generaal, overdracht loopt moeizaam

Inspecteur-generaal De Jong neemt afscheid van SodM
Jan de Jong, inspecteur-generaal van SodM, meldt op 3 april 2014 bij minister Kamp van Economische Zaken dat hij per 1 september vervroegd met pensioen gaat. De Jong reageert daarmee op berichten in de media die suggereren dat hij, dan 63 jaar, eerder vertrekt *'vanwege zijn kritische houding'.*[10] In zijn bericht aan minister Kamp ontkent De Jong deze geruchten en legt hij uit dat hij jaren geleden al heeft besloten om vervroegd met pensioen te gaan. In de zomer van 2013 heeft hij dit voornemen aangekondigd bij secretaris-generaal Maarten Camps en directeur-generaal Mark Dierikx van het ministerie van Economische Zaken. *"Mijn vertrek is zoals hierboven aangegeven een reeds lang geplande actie en heeft absoluut niets te maken met het Groningen dossier noch met negatieve gevoelens die daarover bij mij zouden bestaan."*[11]

De Jong benadrukt dat SodM sinds de aardbeving in Huizinge onafhankelijk heeft kunnen opereren. *"Ook in de afgelopen anderhalf jaar zijn wij in staat gesteld onze rol die wij hebben in het bewaken van de veiligheid van de mensen in Groningen, op een onafhankelijke wijze te spelen. [...] Ik ben heel dankbaar voor de ruimte en het vertrouwen die wij hebben gekregen en ik ben heel trots op mijn dienst voor wat betreft de professionele wijze waarop onze bijdrage aan het*

8 Veiligheidsregio Groningen. Brief aan leden van de Tweede Kamer inzake beroepschrift tegen instemmingsbesluit minister mbt gaswinning Groningenveld, 12 maart 2015.
9 Sandman (9 december 2015), p. 24.
10 RTV Noord (2 april 2014).
11 SodM. Mailbericht Inspecteur-Generaal De Jong aan minister Kamp, 3 april 2014, 14.29. Onderwerp: Vertrek IG SodM

gehele besluitvormingsproces gestalte is gegeven. Dit zijn de belangrijkste gevoelens die ik bij het aardbevingen dossier heb en hier en daar ook op gepaste wijze uit."[12]

Ministerie overweegt om adviestaak van SodM te schrappen
Het ministerie van Economische Zaken weet enkele maanden eerder al van het vertrek van De Jong en houdt hem op de hoogte van het functieprofiel van zijn opvolger. In het profiel dat in februari 2014 door de directie Bedrijfsvoering van het ministerie van Economische Zaken is opgesteld, staat dat '*in discussie is welke verhouding er moet zijn tussen de toezichts- en adviestaken'.* SodM is namelijk niet alleen verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Mijnbouwwet, maar kan volgens artikel 127 in de Mijnbouwwet de minister van Economische Zaken ook gevraagd en ongevraagd adviseren over beleid en wetgeving.

De Jong stelt voor om de zin uit het functieprofiel te schrappen, omdat die binnen SodM *'tot grote onrust'* kan leiden. *"En daar is niemand bij gebaat."* De Jong vervolgt in zijn verhoor *"Toen werd gevraagd of ik iets kon vinden van de functiebeschrijving die ze bij de advertentie wilden plaatsen of linken of wat dan ook*. *En in die functiebeschrijving stond ineens die adviestaak niet meer". "Daar had ik al woorden over gehad [...] met Mark Dierikx en met Maarten Camps."* Dat de (wettelijke) adviestaak van het SodM in de functiebeschrijving ontbreekt, noemt De Jong in zijn verhoor '*heel vreemd*'. *"Ik heb daar ook meteen op gereageerd en gezegd: dat klopt niet, enzovoort. Ik denk dat het daarna nog aangepast is."*[13]

Directeur-generaal Dierikx bevestigt in zijn verhoor dat er tussen het ministerie en SodM discussie was over de advies- en toezichtstaken van de toezichthouder. *"Noem het een ambtelijke beleidsdiscussie over hoe zuiver het is om toezichthouder en adviseur tegelijk te zijn",* verklaart Dierikx. *"Toen ik op Verkeer en Waterstaat werkte, had ik daar ook discussies over met de Inspectie Infrastructuur en Leefomgeving. Daar hebben we de adviesfunctie die daarin zat, zelfs teruggebracht naar het beleid, omdat daar spanning zat. En wil je dat wel? Daar hebben we een open discussie met elkaar over gevoerd, met de conclusie dat het zo moest blijven. Het stond ook in de wet."*[14]

Dat de zin over de discussie tussen toezicht- en adviestaken in februari 2014 toch in het functieprofiel terechtkomt, is volgens Dierikx een *'test'. "Zo nu en dan wordt er weleens een notitie gemaakt om eventjes te testen en nog eens een discussie uit te lokken over de vraag: hoe hard willen we dit ... Daar hoeft u niet zo veel achter te zoeken. Uiteindelijk is de conclusie – en dat is materieel van waarde – dat we het zo gelaten hebben."*[15]

Zoektocht naar een nieuwe inspecteur-generaal: olie- en gas brancheorganisatie zit in selectiecommissie
Nadat De Jong zijn vertrek in de zomer van 2013 bij Dierikx en Camps heeft gemeld, polst De Jong onder meer via de NAM of er bij Shell potentiële kandidaten zijn voor zijn functie. Hij vindt

12 SodM. Mailbericht Inspecteur-Generaal De Jong aan minister Kamp, 3 april 2014, 14.29. Onderwerp: Vertrek IG SodM
13 Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.
14 Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022.
15 Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022.

het namelijk belangrijk dat zijn opvolger kennis heeft van de ondergrond, de olie- en gaswereld en veiligheid.

Het ministerie is ongelukkig met de actie van De Jong, zo blijkt uit een ambtelijke nota van 13 augustus 2013. "*Zeker gezien het Groningen-dossier (dat zeker nog enige jaren zijn actualiteit zal behouden) en de rol van Shell daarin, is het de vraag of het handig is om iemand fris uit Shell [te benoemen, red.] gezien de publieke opinie verantwoordelijk te maken voor het toezicht daarop. Dit element zal goed in de besluitvorming meegenomen moeten worden.*"[16]

Jan de Jong bevestigt in zijn verhoor dat hij meerdere namen heeft doorgegeven aan het ministerie: "*Ik heb proactief om ons heen gekeken wie daar eventueel voor in aanmerking zouden komen. Ervan uitgaande dat de directeur-generaal, zoals ook in het verleden, degene zou zijn die dat moest organiseren, heb ik dus een paar namen bij Mark Dierikx laten vallen. [...] Daarna heb ik er niks meer mee gedaan.*"[17]

De zoektocht van het ministerie van Economische Zaken naar een mogelijke kandidaat *'via Shell'* (op basis van de tips van De Jong) is niet succesvol, meldt secretaris-generaal Camps op 11 december 2013 aan minister Kamp. Hij stelt voor om de functie open te stellen via de Algemene Bestuursdienst (ABD), die helpt bij de werving en selectie van topambtenaren. Na akkoord van Kamp gaat het ministerie op zoek naar kandidaten voor de selectiecommissie.[18]

Camps is voorzitter van de selectiecommissie, die bestaat uit zes leden. *"In de voorbereiding is gesproken over het opnemen van een extern commissielid, in de persoon van Bart vd Leemput, NAM",* schrijft een senior adviseur van de directie bedrijfsvoering op 19 februari 2014 aan Camps. "*Gezien de directe toezichtsrelatie van de SODM met NAM, stelt Mark Dierikx voor om Jo Peters, Secretaris-generaal van de branche organisatie NOGEPA op te nemen in de commissie",* aldus de adviseur.[19] Nogepa (inmiddels omgedoopt tot Element NL) is de brancheorganisatie van olie- en gasbedrijven die in Nederland actief zijn. De NAM is een van de twaalf leden.[20]

In mei 2014 bespreekt de ABD mogelijke kandidaten met Peters van Nogepa. Peters stelt voor om Harry van der Meijden, oud-directeur van Shell Nederland, serieus in overweging te nemen. Hij was al een mogelijke kandidaat. Na verschillende voorgesprekken, waaronder een met Van der Meijden, gaat Camps akkoord met het voorstel om Van der Meijden uit te nodigen voor een gesprek met de selectiecommissie op 3 juni 2014. Het ministerie informeert Peters over de stand van zaken.[21]

Secretaris-generaal Camps licht tijdens zijn verhoor de keuze voor Van der Meijden toe. *"De heer Van der Meijden had ervaring in de olie- en gassector en had dus ervaring met de thematiek*

16 Ministerie van EZ. Nota aan directeur-generaal Energie Dierikx inzake gesprek met Jan de Jong op vrijdag 16 juni om 11:00, 13 augustus 2013.
17 Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.
18 Ministerie van EZ. Mailbericht minister Kamp aan secretaris-generaal Camps, 12 december 2013, 9.37. Onderwerp: RE: diversen
19 Ministerie van EZ. Onderbouwende stukken bij schriftelijke inlichting over de werving en sollicitatieprocedure van Inspecteurs-Generaal der Mijnen, 8 juni 2022.
20 Nogepa (2022).
21 Ministerie van EZ. Onderbouwende stukken bij schriftelijke inlichting over de werving en sollicitatieprocedure van Inspecteurs-Generaal der Mijnen, 8 juni 2022.

waarmee we hier te maken hadden. Wij waren op zoek naar iemand die die deskundigheid had, omdat wij van mening waren dat er binnen SodM nog wel een deskundigheidsslag, een deskundigheidsverbetering te maken was." Op de vraag wat Camps met een '*deskundigheidsslag*' bedoelt, antwoordt hij: "*Daarmee bedoel ik dat wij wel bezorgd waren of SodM in de situatie waarin we aangekomen waren na de aardbeving in Huizinge, waarbij alles wat rond gaswinning speelde onder een vergrootglas lag … In die tijd speelde ook de discussie over schaliegas. Daar was SodM ook bij betrokken. Er kwamen meer thema's die SodM meer in de schijnwerpers plaatste, veel meer dan in het verleden."*[22]

Van der Meijden is verrast als een headhunter hem benadert voor de functie van inspecteur-generaal van SodM, verklaart hij in zijn openbaar verhoor. *"Ik vond dat een verrassende vraag. Ik was op dat moment 62 jaar. Tegelijkertijd was het een eervolle vraag, want het leek mij een eervolle functie. Ik was ook wel geïnteresseerd."* Dat het ministerie van Economische Zaken iemand uit de olie- en gassector wil hebben, vindt Van der Meijden *'niet gek'*. *"Ik zou zeggen: ik vond het niet onlogisch dat je iemand wil hebben met een achtergrond in de mijnbouw dan wel de geologie in mijn geval, of in de geofysica. Terugkijkend kun je zeggen: Jan de Jong kwam van Shell, de plaatsvervangend inspecteur-generaal Van de Lint kwam van Shell, veel van mijn latere collega's bij het Staatstoezicht kwamen van Shell. Jans voorganger kwam van Shell. Het was jarenlang zo. Was het daarom per se slecht? Nee, dat denk ik niet. Maar ik denk wel dat het vanwege de focus op het Groningendossier, en de schijnwerpers die toen op de rol van de aandeelhouders van Shell en Esso en de rol van NAM kwamen te staan, steeds gevoeliger lag."*[23]

Op 18 juni 2014 vindt het sollicitatiegesprek met Van der Meijden plaats. *"Tegenover mij zat de secretaris-generaal"*, verklaart Van der Meijden. *"Daar zat een directeur van EZ bij. Daar zat mijn toenmalig plaatsvervangend inspecteur-generaal, Roel van de Lint, bij. Daar zaten ongetwijfeld wat personeelsmensen van Economische Zaken bij. En wat mij zeer verbaasde, was dat daar ook de secretaris-generaal van Nogepa bij zat. Nogepa is de brancheorganisatie voor de olie- en gassector. Een sollicitatiegesprek voor een toezichthouder, waarbij de sector aanwezig is waarop toezicht wordt gehouden, vond ik bijzonder. Dat gesprek heeft ongeveer een uur geduurd."*[24]

Peters (secretaris-generaal bij Nogepa) werkte eerder bij Shell en is een oud-collega van Van der Meijden. Hoewel Peters volgens Van der Meijden geen vragen aan hem stelt tijdens het sollicitatiegesprek, vindt Van der Meijden zijn aanwezigheid *'niet zuiver'*. *"Ik vind het niet per se vanzelfsprekend dat als je iemand bevraagt over zijn of haar eventuele geschiktheid voor een functie als inspecteur-generaal, als toezichthouder op de sector, degene die de sector vertegenwoordigt waarop jij eventueel toezicht gaat houden, in dat gesprek aanwezig is en dus bewust of onbewust een rol zou kunnen spelen in de besluitvorming. Ik vind dat niet zuiver."*[25]

Als Van der Meijden te horen krijgt dat het ministerie hem voor een periode van drie jaar wil aanstellen, volgt een '*kopje koffie*' met Peters. De benoeming is dan nog niet bekend. Van der Meijden deelt in dit gesprek zijn verbazing over de betrokkenheid van Nogepa. *"Toen heb ik*

22 Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 2022.
23 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.
24 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.
25 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.

met hem gedeeld wat ik daarvan vond. [...] Ja, dat ik dat eigenlijk dus niet zuiver vond. Wat ik mij herinner [...] ging het gesprek toen een beetje in de trant van: ja, maar, we willen zeker weten wie daar komt te zitten; we willen daar capabele mensen hebben. An sich – dat sloeg niet per se op mij – was dat niet eens zo heel onlogisch wellicht. Even later schoof ook Jan de Jong aan, terwijl mijn benoeming nog niet bekend was. Al met al vond ik dat dus wel een aparte procedure."[26]

Secretaris-generaal Camps, destijds verantwoordelijk voor de sollicitatieprocedure, verklaart in zijn openbaar verhoor dat hij de situatie nu ook merkwaardig vindt. *"Dat was een merkwaardige situatie, waar ik mijzelf destijds ook wat ongemakkelijk bij voelde. [...] Omdat die de schijn zou kunnen wekken dat die beïnvloeding [vanuit de olie- en gassector, red.] er wel is."*[27]

Volgens Camps was het destijds *'gebruikelijk'* om Nogepa bij de sollicitatieprocedure te betrekken, maar zeker weten doet hij dit niet. *"Maar dat kwam eigenlijk voort uit een verleden waarin de Nogepa ook aan tafel zat. Ik heb dat toen gevolgd om meerdere redenen. In de eerste plaats vond ik het belangrijk dat er iemand zou meekijken die de deskundigheid op het gebied van olie- en gaswinning had, terwijl vrijwel alle andere mensen die in die sollicitatiecommissie zaten die kennis niet hadden. Daarnaast zat de vertegenwoordiger van de Nogepa daar alleen maar in een adviesrol en zou hij dus op geen enkele manier in een besluitvormende rol mee kunnen doen in de besluitvorming."*[28]

Camps benadrukt in zijn verhoor dat Peters van Nogepa zijn adviesrol *'op een goede manier'* vervult en vooral heeft gekeken naar de inhoudelijke deskundigheid van de sollicitanten. *"Daarmee doe ik niks af aan het ongemak, want zoals gezegd had ik dat ongemak ook. Het is toch een beetje gek dat een onder toezicht gestelde of de vertegenwoordiger daarvan aan tafel zit bij de selectie van de toezichthouder, maar dat heeft op dat moment geen rol gespeeld. Als dat wel zo was geweest, had ik daar zelf op ingegrepen."*[29]

Dat het ministerie eerder heeft overwogen om NAM-directeur Bart van de Leemput uit te nodigen voor de selectiecommissie, zoals uit een interne e-mail van het ministerie blijkt, zegt Camps *'nu niks'. "Ik zou het ook heel apart vinden als die erbij had gezeten."*[30]

Het ministerie heeft geen documenten in de archieven waaruit blijkt dat het gebruikelijk was om Nogepa bij de sollicitatieprocedure voor de nieuwe inspecteur-generaal van SodM te betrekken.[31] Inspecteur-generaal De Jong verklaart in zijn openbaar verhoor dat er bij zijn sollicitatieprocedure in 2003 geen vertegenwoordigers van de olie- en gassector betrokken waren.[32]

26 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.
27 Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 2022.
28 Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 2022.
29 Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 2022.
30 Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 2022.
31 Ministerie van EZ. Onderbouwende stukken bij schriftelijke inlichting over de werving en sollicitatieprocedure van Inspecteurs-Generaal der Mijnen, 8 juni 2002.
32 Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.

Nieuwe inspecteur-generaal Van der Meijden verbaasd over sollicitatieprocedure en '*geheimzinnige*' overdracht
In september 2014 volgt Van der Meijden zijn voorganger De Jong op als inspecteur-generaal van SodM. Van der Meijden verbaast zich over de gebrekkige zorgvuldigheid van de procedure die resulteert in zijn benoeming, verklaart hij tegenover de parlementaire enquêtecommissie. Zo krijgt hij geen vragen over mogelijk bezit van aandelen Shell, een bedrijf waar hij ruim 30 jaar heeft gewerkt. *"Ik denk dat ik een dag of drie echt in functie was toen ik me realiseerde: niemand heeft mij gevraagd of ik wellicht aandelen bezit van bedrijven waar ik toezicht op houd",* zegt Van der Meijden. "*Nou, die had ik. Dus ik ben zelf naar de sg Maarten Camps gestapt: Maarten, dit lijkt me niet zuiver; wat gaan we daaraan doen? Weliswaar stonden die dingen op afstand, dus ik kon er niet zo vreselijk veel mee, maar ik heb tegen Maarten Camps gezegd – of in woorden van vergelijkbare strekking: ik vind dat jouw organisatie mij daarover had moeten bevragen in het proces en actie had moeten ondernomen, en van mij had moeten verlangen dat ik daar afstand van had gedaan vóórdat ik benoemd werd. Want ik had zomaar kunnen zeggen: daar heb ik eigenlijk niet zo veel zin in. Dat heb ik dus niet gezegd. Ik heb daar afstand van gedaan, maar ik vond het niet passen bij een zorgvuldige procedure, laat ik het zo formuleren."*[33]

Van der Meijden is ook verbaasd over de opmerkingen over SodM als organisatie die hij vrij snel na zijn sollicitatie krijgt. Zo beschrijft een collega bij SodM de toezichthouder als *'een grote familie'* en ziet het ministerie van Economische Zaken SodM van oudsher als een *'rustig bezit'.* "*Ik weet niet meer of het tijdens mijn sollicitatiegesprek was of daarna, maar in ieder geval rond die tijd werd er door mijn latere plaatsvervanger gezegd: Harry, wij zijn één grote familie. En niet veel later werd er door EZ [...], de plaatsvervangend secretaris-generaal tegen mij gezegd: Harry, wij hebben SodM eigenlijk altijd een rustig bezit gevonden. Nou, veel was bij mij in die tijd intuïtief. Ik ben dol op familie, zeker op mijn eigen familie. Maar als iemand zegt "we zijn één familie" en je ministerie zegt "jullie zijn een rustig bezit" dan weet ik niet of dat per se positieve kwalificaties zijn, want daar kan ik ook wel allerlei andere dingen bij bedenken."*[34]

Nadat Van der Meijden hoort dat hij de baan heeft, rekent hij op een formele overdracht met Jan de Jong. Dat loopt anders, verklaart Van der Meijden. *"Ik ging uit van een hand-over met Jan de Jong zoals dat niet ongebruikelijk is, maar het was omgeven met een waas van geheimzinnigheid. Ik mocht niet op kantoor komen en het mocht niet bekend worden dat ik benoemd was. Ik realiseerde me dat er nog een AIVD-screening moest plaatsvinden. Het was midden in de zomer, dat kostte tijd, om wat voor reden dan ook. Maar Jan heeft mij een aantal keren bij hem thuis uitgenodigd en hij is een keer bij mij thuis geweest. Dat waren wat mij betreft plezierige, constructieve gesprekken. Jan was solide en uitvoerig over wat er bij hem speelde: het Groningendossier. Daar hebben we toen over gepraat. Maar ergens tot, ik zou bijna zeggen, 1 september, de dag dat ik begon en geïntroduceerd werd, moest dat wel allemaal een beetje in een waas van geheimzinnigheid gebeuren. Het is een beetje zwaar aangezet als ik zeg "geheimzinnigheid", maar helemaal transparant was het niet."*[35]

33 Verslag openbaar verhoor van de heer van der Meijden, 27 september 2022.
34 Verslag openbaar verhoor van de heer van der Meijden, 27 september 2022.
35 Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.

De Jong krijgt in de maanden voor zijn vertrek van secretaris-generaal Camps te horen dat een uitgebreide overdracht niet nodig is, zo verklaart hij tegenover de enquêtecommissie. *“Dat mocht eigenlijk niet. […] Ik heb dus wel gezegd: “Luister, het is niet een baan die je even van de ene op de andere dag zo doet, en er is best het een en ander te vertellen. […] Dus het zou goed zijn als die persoon misschien een tijdje naast mij meeloopt.” Nou, dat was nog niet nodig. De hand-over kon aan de tafel van de secretaris-generaal plaatsvinden, ergens vlak voordat ik wegging, enzovoort, enzovoort.”* De Jong weet niet waarom Camps tegen een uitgebreide overdracht is. *“Ik kan er alleen maar over speculeren. Ik denk dat ze niet wilden dat ik die meneer of mevrouw [zijn opvolger, red.] al te zeer zou indoctrineren met mijn gezichtspunten.”*[36]

Van der Meijden wist niet dat De Jong hem van het ministerie niet mag inwerken, verklaart Van der Meijden in zijn openbaar verhoor. Hij kijkt terug op een *‘ongemakkelijke situatie’. “Jan was buitengewoon voorkomend, hij was solide en hij heeft mij een heleboel gegevens verstrekt. Maar dat gebeurde bij hem thuis en bij mij thuis. In mijn boekje, en ik denk wellicht ook in Jans boekje, had het gepast om gewoon naar kantoor te gaan en een soort van overbruggingstijd te hebben, om kennis te maken met mensen.”*[37]

Tijdens de gesprekken vertelt De Jong dat de adviestaak van SodM op het spel staat en dat Van der Meijden daar alert op moet zijn in de gesprekken met het ministerie. *“Jan zei: “Ik heb het idee dat ze die adviserende rol willen afpakken”,* verklaart Van der Meijden. “*Dat begreep ik toen niet helemaal, maar naderhand, toen ik er wat langer zat en het Groninger dossier wat beter begreep, begreep ik ook goed wat Jan toen bedoelde. Hij bedoelde: laat je niet je vleugels afknippen, want dit is een buitengewoon belangrijk hoofdstuk in jouw mandaat naar de minister en naar andere partijen.*” Als Van der Meijden de wettelijke adviestaak van SodM in het eerste gesprek met minister Kamp ter sprake brengt, wordt hij gerustgesteld. “*In mijn herinnering heb ik het ook bij mijn eerste gesprek bij de minister in september [2014] aan de orde gebracht. Dat was volgens de minister totaal niet aan de orde.”*[38]

6.2.3 Nieuwe inspecteur-generaal moet SodM ‘toekomstbestendig’ maken

Weinig draagvlak voor ‘*noodzakelijke*’ veranderingen SodM

Minister Kamp van Economische Zaken benoemt Van der Meijden in september 2014 voor een periode van drie jaar. Van der Meijden krijgt de opdracht om SodM ‘*toekomstbestendig’* te maken. Minister Kamp verklaart hierover: *“Ik heb Jan de Jong gerespecteerd. Volgens mij was dat een goede inspecteur-generaal, die in moeilijke omstandigheden toch de moed had om met adviezen te komen, met concrete adviezen te komen, die als eerste de kat de bel aangebonden heeft na de aardbeving in Huizinge, augustus 2012. […] Ik vond wel dat het Staatstoezicht op de Mijnen versterkt moest worden. Zijn opvolger kreeg ook die opdracht mee.”*[39]

Secretaris-generaal Camps vindt het vooral belangrijk dat SodM zich *‘strenger’* opstelt richting de olie- en gasbedrijven, verklaart hij tijdens zijn openbaar verhoor. *“Mijn beeld was […] dat er*

36 Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.
37 Verslag openbaar verhoor van de heer van der Meijden, 27 september 2022.
38 Verslag openbaar verhoor van de heer van der Meijden, 27 september 2022.
39 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 3 oktober 2022.

een goede band was – laat ik het maar positief formuleren – tussen SodM en mensen in de olie- en gassector. Dat wil niet zeggen dat de onafhankelijkheid er niet was, maar dat de strengheid misschien wel iets groter zou kunnen en dat dat iets vraagt van de kwaliteit van mensen, hoe zij zich opstellen, en dat vraagt iets van de deskundigheid, want als je deskundigheid hebt, kun je je ook strenger opstellen, kun je je ook kritischer opstellen, onafhankelijker opstellen. Dat was voor mij belangrijk, juist ook in een tijd waarin er veel discussie was over hoe het nou zat met die olie- en gaswinning, daar ook zorgen over waren en we die toezichthouder dus eigenlijk meer dan ooit nodig zouden hebben en we ook tot inzichten waren gekomen die al die jaren daarvoor niet gezien waren."[40]

Behalve de plaatsvervangend inspecteur-generaal van SodM Roel van de Lint weet niemand binnen SodM van de opdracht die Van der Meijden van het ministerie heeft gekregen. Ook zijn voorganger De Jong is niet op de hoogte. Integendeel: De Jong geeft Van der Meijden de indruk dat SodM er als organisatie goed voor staat. Omdat het voor Van der Meijden niet duidelijk is wat het ministerie precies onder *'toekomstbestendig maken'* verstaat, gaat hij in gesprek met zijn managementteam en medewerkers van SodM. De conclusie die de nieuwe inspecteur-generaal na vier maanden trekt, noemt hij *'schokkend'.* Van der Meijden verklaart: *"Ik proefde een organisatie waarvan de luiken vrij dicht waren en het externe perspectief betrekkelijk was."*[41]

Als voorbeeld geeft Van der Meijden de wekelijkse managementvergaderingen, waarbij dezelfde urgente kwesties terug blijven komen. Zo zijn er bij een zoutwinningsbedrijf *'1.000+ actiepunten'* na een inspectie. *"Aan het eind van zo'n managementvergadering ging het bij ons zoals dat denk ik bij een heleboel organisaties gaat; dan is er een stoplichtenmatrix. […] Ik constateerde op een gegeven moment, in december 2014, dat die matrix eigenlijk nooit veranderde. Er stonden dingen op die knalrood en twee, drie jaar oud waren. En dingen in geel waren twee, drie jaar oud. […] Ik had het idee dat het meer ging om het inkleuren van de stoplichten dan om het geven van opvolging aan de matrix."* De verklaring van het managementteam vindt Van der Meijden onvoldoende. Aangezien vrijwel niemand op de hoogte is van zijn opdracht, ervaart hij weinig draagvlak voor veranderingen. *"Dus het draagvlak was in mijn ervaring nul. Ik kan niet uitsluiten dat er met achterdocht naar mij werd gekeken. Ik had gehoopt mijn opdracht in te vullen met behulp van de mensen die er zaten. […] Met kerst dacht ik echter: die zachte methode werkt niet, en ik sta alleen."*[42]

Over het team dat zich bezighoudt met de gaswinning in Groningen is Van der Meijden overigens wel tevreden. *"Het Groningenteam was wat mij betreft een eiland. […] De leden waren echte wetenschappers. […] Zij hielden zich non-stop met Groningen bezig. Er werd keihard gewerkt. Ik had er vertrouwen in maar, zoals ik al zei, het was een klein team. En dat kleine team was wel onderdeel van de organisatie. In die zin moest ik op twee borden schaken. Enerzijds was er het bord Groningen […]. En anderzijds was er mijn opdracht."*[43]

40 Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 2022.
41 Verslag openbaar verhoor van de heer van der Meijden, 27 september 2022.
42 Verslag openbaar verhoor van de heer van der Meijden, 27 september 2022.
43 Verslag openbaar verhoor van de heer van der Meijden, 27 september 2022.

Ministerie van EZ: '*Who the hell is SodM?*'
Van der Meijden heeft altijd in het bedrijfsleven gewerkt en heeft dus geen ervaring met het ministerie van Economische Zaken, waar SodM officieel deel van uitmaakt. Een topambtenaar van het ministerie van EZ vertelt hem dat SodM *'altijd een rustig bezit'* is geweest voor het ministerie. Bij Van der Meijden gaan *'rode lampjes'* branden, verklaart hij. Van der Meijden schrikt ook van het afscheidsgesprek tussen Jan de Jong en directeur-generaal Dierikx van het ministerie van Economische Zaken, waar hij bij aanwezig is. *"Op een gegeven moment [...] werd duidelijk dat de dg [Dierikx] werk van Staatstoezicht had laten verifiëren door externe partijen, en naar ik begreep achter de rug van Jan de Jong om. Ik heb denk ik nog eens gevraagd: hoor ik goed wat ik hoor? Ik vond dat schokkend."*[44]

Het gesprek met Dierikx en De Jong leidt bij Van der Meijden tot wantrouwen richting het ministerie. De relatie met Dierikx blijft moeizaam, aldus Van der Meijden: *"Wij hadden gesprekken met elkaar over SodM-adviezen, over mijn taak en over hoe ik die taak ging invullen. Vergeef me het Engels, maar toen kwamen er woorden aan de orde als: "Ja, maar Harry, who the hell is SodM? Dat is een klein groepje mensen, dus dat is toch niet onlogisch?"* Van der Meijden reageert op de veronderstelde te kleine omvang van zijn organisatie: *"In mijn herinnering is mijn antwoord daarop geweest: "Mark, in aantallen heb je gelijk, hoewel dit, voor zover ik dat nu kan nagaan, een zeer competente groep mensen is. Maar waarom heb je daar dan zelf niks aan gedaan? Want dat groepje van Jan van Herk, Annemarie Muntendam, Hans Roest en Hans de Waal zit er al wat langer. Die groep is in die jaren in ieder geval niet vergroot. Dus als je dan als dg Beleid zegt dat niemand het met SodM eens is en dat het maar een kleine groep is, dan moet je er wat aan doen. [...] Nou, die taak kreeg ik in mijn schoot gespeeld met mijn opdracht SodM toekomstbestendig te maken. De hele SodM-organisatie, maar ook dat Groningenteam moest ontlast worden, in de zin dat het veel was, erg veel."*[45]

Van der Meijden: veiligheid in Groningen niet gegarandeerd en te weinig bewijs voor concrete productieverlaging
Op 28 januari 2015 spreekt Van der Meijden voor het eerst met de Tweede Kamer, tijdens een hoorzitting over de gaswinning in Groningen. Aanleiding voor de hoorzitting is het besluit van de minister van Economische Zaken op 15 januari 2015 om de gasproductie in Groningen terug te brengen van 42,5 miljard kubieke meter in 2014 naar 39,4 miljard kubieke meter in 2015.

Volgens de regionale krant Tubantia is de toon van SodM in vergelijking met een jaar eerder *'opvallend gematigd'.* Zo zegt Van der Meijden onder meer dat het niet aan SodM is *'om te zeggen: doe er maar eens 10 miljard af'*, waarmee hij doelt op het gaswinningsniveau. *"We kunnen daar geen onderbouwing aan geven. Het enige wat we weten, is dat minder productie leidt tot minder bevingen. We weten dat we aan de gaskraan moeten draaien, maar we weten niet hoe ver."* De verslaggever van Tubantia vraagt zich af of Van der Meijden wel *'een echte waakhond'* is en benadrukt dat hij ruim dertig jaar voor Shell heeft gewerkt. *"In Groningen twijfelt men volop aan de onafhankelijkheid van de oud-Shell-topman",* aldus het artikel. *"Van der Meijden volgde vorig jaar de kritische Jan de Jong op, midden in de tumultueuze discussie over de gaswinning en de steeds hevigere aardbevingen. De Jong adviseerde begin 2014 de*

44 Verslag openbaar verhoor van de heer van der Meijden, 27 september 2022.
45 Verslag openbaar verhoor van de heer van der Meijden, 27 september 2022.

gaskraan stevig dicht te draaien. Volgens hem onderschatte de NAM de aardbevingsrisico's. "Verlaging van de gasproductie neemt het risico niet weg, maar verlaagt de kans op meer en zwaardere aardbevingen per jaar wel, en wel evenredig", zei hij. Nog geen half jaar na zijn advies ging hij met vervroegd pensioen. Gedwongen, zegt de Groningse geruchtenmachine, iets wat het Staatstoezicht ontkent."[46]

Ook de Leeuwarder Courant doet verslag van de hoorzitting. Het valt de krant vooral op dat bedrijven, bewoners, bestuurders en wetenschappers naar elkaar wijzen om in actie te komen. *"De NAM wijst naar Tweede Kamer en minister Henk Kamp van Economische Zaken. Toezichthouder het Staatstoezicht op de Mijnen wijst naar de NAM en de wetenschap. "We weten wel dat we aan de gaskraan moeten draaien, maar we weten niet hoe hard. Daar hebben we onvoldoende wetenschappelijke handvatten voor," zei inspecteur-generaal Harry van der Meijden van het Staatstoezicht op de Mijnen. En zo wees iedereen gisteren tijdens een hoorzitting over de gaswinning in Groningen naar elkaar."*

De krant benadrukt dat bewoners in Groningen radeloos zijn. *"De angst voor bevingen is groot, huizen zijn onverkoopbaar, gemelde schade aan woningen wordt niet of traag afgehandeld. "Dat de ene burger wel wordt geholpen en de andere niet, dat is niet uit te leggen," zei Leendert Klaassen, de ombudsman gaswinning. "De huizen zijn niet alleen in waarde gedaald, ze zijn waardeloos geworden," zei Mulder van de Vereniging Eigen Huis."*

Tweede Kamerlid Liesbeth van Tongeren van GroenLinks wil tijdens de hoorzitting van Van der Meijden weten of hij met de hand op zijn hart kan zeggen dat Groningen veilig is. *"Dat kan ik niet"*, antwoordt Van der Meijden. Maar, zegt de inspecteur-generaal tijdens de hoorzitting ook: *"We gaan niet adviseren de gaswinning terug te brengen alleen omdat het beter voelt. Wetenschappelijke onderbouwing is nodig. Daar zitten we al 13 maanden op te wachten."*[47]

Opmerkingen Van der Meijden vallen verkeerd bij ExxonMobil
De opmerkingen van Van der Meijden over de veiligheid in Groningen vallen slecht bij president-directeur Joost van Roost van Esso Nederland, zo blijkt uit een intern mailbericht van 3 februari 2015. In deze mail doet Van Roost verslag van een gesprek de dag ervoor met minister Kamp van Economische Zaken, de NAM en Shell.

Van Roost vindt de opmerking van SodM niet behulpzaam, zo heeft hij in het gesprek aan minister Kamp en directeur-generaal Dierikx laten weten. Volgens Van Roost draagt een jaarlijkse lagere productie namelijk niet bij aan de veiligheid in Groningen (het bedrijf gaat er dan nog van uit dat alle gasreserves in Groningen worden geproduceerd). Een lagere gasproductie verlaagt volgens Van Roost wel de frequentie van het aantal aardbevingen, maar niet de magnitude en de risico's ervan. *"Lower production could slow down the sequence of tremors, but not the magnitude and risks and telling the region otherwise may be creating a false sense of safety",* aldus van Roost in de e-mail. Het versterken van huizen en het doen van meer wetenschappelijk onderzoek zijn volgens de president-directeur wel effectief. Van Roost benadrukt in het interne mailbericht dat minister Kamp de risico-aanpak van ExxonMobil

46 Berkelder (29 januari 2015).
47 Keultjes (29 januari 2015).

steunt. Van Roost heeft in het gesprek ook aangegeven dat hij vindt dat SodM de uitspraken moet rectificeren, zo schrijft hij in de e-mail. *"In general, EM [ExxonMobil] is for a risk-based approach and the statement of SodM that they cannot guarantee the safety is not helpful in this respect and needs to be rectified. The minister reacted that he fully agrees with my technically driven approach, but that science and politics in parliament don't go together."*[48]

Ook senior inspecteur Annemarie Muntendam-Bos van SodM vindt de opmerkingen die Van der Meijden maakt tijdens de hoorzitting in de Tweede Kamer opvallend, verklaart ze in haar openbaar verhoor. *"Ik kan me herinneren dat onze toenmalige IGM [inspecteur-generaal der Mijnen], Harry van der Meijden, in januari 2015 in een hoorzitting in de Tweede Kamer nog heeft aangegeven dat hij er niet in geloofde dat lager produceren een effect zou hebben op de bevingen. Ik denk dat daar niet hetzelfde begrip voor de wetenschap was en de overtuiging dat daar daadwerkelijk een relatie was als dat Jan de Jong had. Hij had ook een Shellachtergrond, dus wie weet dat daar ook meespeelde dat hij liever niet te laag wou inzetten bij de minister en de NAM."*[49]

Volgens Muntendam-Bos legt Van der Meijden met zijn uitspraken in de Tweede Kamer vooral de nadruk op de grote onzekerheden die er op dat moment zijn en maakt hij duidelijk dat SodM vanwege deze onzekerheden eigenlijk niks weet. *"Ik denk dat dat veel te kort door de bocht was. Dat er grote onzekerheden waren en zijn is evident, maar dat wil niet zeggen dat je niks kan zeggen en dat je niks weet. Ik denk dat meneer Van der Meijden en ik daar fundamenteel van mening verschillen."* En, zegt Muntendam-Bos: *"Ik denk dat er in die periode [van Van der Meijden, red.] veel minder vertrouwen was in de eigen medewerkers. Heel veel moest eigenlijk van extern komen. Je ziet in die tijd ook dat er heel veel externe onderzoeken zijn die allemaal moeten onderbouwen wat wij adviseren. Ik denk dat daar gewoon gebrek aan vertrouwen was en dat het misschien ook wel goed uitkwam om de onzekerheden te misbruiken om niet te hoeven zeggen: we moeten naar heel laag [gaswinningsniveau, red.]."*[50]

Van der Meijden verwerpt in zijn verhoor de insinuatie dat hij in de adviezen die hij als inspecteur-generaal geeft zijn voormalige werkgever Shell wil *'plezieren'*. Hij benadrukt dat alle adviezen in zijn periode met het Groningenteam tot stand zijn gekomen en dat hij daar geen woord aan heeft veranderd. Dat er intern kritiek was op zijn uitspraken, is voor Van der Meijden een *'verrassing': "Ik denk dat de reorganisatieperiode, '15, '16, '17, voor een aantal mensen binnen Staatstoezicht een buitengewoon lastige periode is geweest",* aldus Van der Meijden. "*Ik verwijs naar het verhoor van Annemarie Muntendam, waarin dingen gezegd zijn die voor mij als een totále verrassing zijn gekomen. Dat moet ik me zelf aantrekken in de zin dat ik het niet aan heb zien komen. [...] Het [de reorganisatie, red.] was simpelweg te veel in te korte tijd door iemand die van Shell kwam, met heel veel energie en geen geduld en buitengewoon kritisch. Dat ik daar mensen heb beschadigd, dat sluit ik niet uit en dat betreur ik ten zeerste. Als u mij zou vragen of ik het anders had moeten doen, dan is er maar één antwoord: dan had ik in het voorjaar van 2015 mijn taken neer moeten leggen."*[51]

48 Esso Nederland. Mailbericht president-directeur Van Roost aan medewerkers van Exxon, 3 februari 2015, 9.39. Onderwerp: 'Februari 2 meeting with Minister kamp on Groningen earth tremors.

49 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Muntendam-Bos, 29 augustus 2022.

50 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Muntendam-Bos, 29 augustus 2022.

51 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.

Inspecteur-generaal Van der Meijden komt met harde analyse over positie SodM
Vanaf 2015 schakelt Van der Meijden een consultant in die hem gaat helpen met de reorganisatie om SodM '*toekomstbestendig*' te maken. SodM toetst de ideeën via een externe consultatieronde. Daarnaast is er een interne klankbordgroep. In juli 2015 presenteert Van der Meijden zijn bevindingen aan de top van SodM en het ministerie van Economische Zaken, tijdens een heisessie over de toekomst van SodM. Directeur-generaal Dierikx en secretaris-generaal Camps van het ministerie van Economische Zaken zijn aanwezig. Van der Meijden neemt geen blad voor de mond, zo blijkt uit een intern document waarin hij zijn verwachtingen uiteenzet. Volgens Van der Meijden is het ministerie van EZ naar binnen gericht en ziet het ministerie de inspecteur-generaal van SodM enkel als een *'buikspreekpop van de minister'.*

Inspecteur-generaal Van der Meijden schrijft in het interne document voor de heisessie:

- "*Mijn stelling is dat de overheid tekort schiet in haar overheidstaken m.b.t. de delfstofsector; dit betreft de hele cyclus: visie, beleid, vergunningverlening, toezicht en weer terug. Ik constateer dit op basis van de staat van de sector die ongunstig is: Geen Groningen, geen nieuwe exploratie boringen, geen waterinjecties voor Schoonebeek, geen schaliegas, geen (semi) nieuwe technologieën zoals fracken, gedoe rondom opslag van CO2, olie, gas; twijfel aan integriteit van bedrijven, hun operaties, hardware maar ook de mensen die er werken. […] Dit is een vraagstuk van ons allemaal en dus zeker ook voor de overheid*."
- "*Er is geen vertrouwen van de samenleving meer in olie en gas bedrijven maar ook niet in de overheid. Het is niet vanzelfsprekend dat NOGEPA bij mijn sollicitatiegesprek zit met de SG en zijn collega's. Het is niet vanzelfsprekend dat Shell met het KNMI samenwerkt aan een publicatie over Groninger aardbevingen en datzelfde KNMI weigert om professioneel met SodM samen te werken aan hetzelfde dossier. Het is niet vanzelfsprekend dat we mogelijk willen samenwerken in kennisinstellingen waar Shell aan doneert want de overheid is vanzelfsprekend onafhankelijk. Het is niet vanzelfsprekend dat we commissie na commissie instellen om het werk van de vorige commissie of zelfs van de toezichthouder te controleren zie de Commissie Meijdam en commissie van Geuns [de Wetenschappelijke Advies Commissie SAC, ingesteld door het ministerie van Economische Zaken om toezicht te houden op de studies voor het winningsplan 2016, red.]. Het is die vanzelfsprekendheid die in ons denken is geslopen waardoor we dingen normaal zijn gaan vinden die niet normaal zijn. Het ontbreekt ons volstrekt aan het vermogen vanuit de samenleving de rol van de overheid te zien; het is hier een naar binnen gerichte cultuur waar veel te veel vanzelfsprekend is*."
- "*Het is niet vanzelfsprekend dat een Inspecteur-generaal alleen de buikspreekpop van de minister mag zijn; wat als de minister het niet eens is met de inspectie? Hoe legt de inspectie dan haar verantwoording af? Het is begrijpelijk als jullie zouden denken 'Who the hell is SodM?' als je bedenkt hoe dun we belegd zijn en moeilijk en moeizaam het is met kennisinstituten in Nederland samen te werken met hun ego's en wetenschappelijke dadendrang; daarom worden er kafkaëske controlemechanismen bedacht zoals Meijdam en van Geuns".*
- *"Versterken van SodM is niet een kwestie van een onsje meer en wat aan de knoppen draaien. Het daarbij laten zou luchthartig zijn en zou de continuering van mijn opdracht in gevaar brengen. Het is een kwestie van naar de hele keten kijken en daarin zijn ten minste de DG en IG zeer relevant. Het bouwen van vertrouwen en structureel werken aan keten en communicatie is cruciaal voor de industriesector waar wij als ministerie mee belast zijn".*
- *"Hoe komt het dat mijn voorganger maar ook ik vooral eenrichtingsverkeer ervaren van SodM naar EZ maar niet omgekeerd? Waar SGO 6 [de stuurgroep die betrokken is bij de reorganisatie, red.] rept over de symbiose tussen beleid en inspectie is het in werkelijkheid een stiefmoederlijk*

> *arrangement met wederzijdse onwetendheid, irritatie en wantrouwen. SodM zit niet aan tafel, ook niet bij de bestuursraad. Als ik naar Groningen rijd om op uitnodiging van de minister een toelichting te geven op ons advies moet ik op de autoradio horen dat waarschijnlijk het besluit veel vroeger dan gepland publiek zal worden; moet dat echt zo? Heb ik geen publieke verantwoordelijkheid en communicatie verplichtingen; ik verwijs ook naar het OVV-rapport over Groningen".*

En, stelt Van der Meijden tot slot: "*De werking van de driehoek IG-DG-SG is suboptimaal; de penvoering rondom ministeriële brieven waar SodM bij betrokken is weinig efficiënt en effectief waar bij SodM onnodig in een moeilijk parket gebracht wordt; jullie verwachtingen kunnen wij op dit moment nauwelijks waarmaken.*"[52]

Het doel van de analyse is om de situatie bij SodM ten goede te veranderen, benadrukt Van der Meijden tijdens zijn openbaar verhoor. *"Daar is een analyse op tafel gelegd van mijn kant, van: "Luister, ik heb een boel werk te doen. Jullie hebben me opdracht gegeven om Staatstoezicht te reorganiseren, te versterken, toekomstbestendig te maken, maar ik constateer in mijn interactie – ik heb hier ook het OVV-rapport – dat er geen sprake is van een soort gelijkberechtiging en gelijke machten en krachten tussen het ministerie en ons als inspectie. En als ik hier wil blijven zitten, gaat dat veranderen."* De heisessie over de toekomst van SodM verloopt niet zoals Van der Meijden hoopt. *"Ik zal u de details besparen, a omdat ik ze vergeten ben en b omdat ik ze wil vergeten. Het was een buitengewoon onaangename sessie. Het ging er knetterhard aan toe. Aan het eind van de sessie is door een van mijn mensen gehoord dat Mark Dierikx gezegd zou hebben: je denkt toch niet dat ik hieraan mee ga doen? Nou, u begrijpt dat dat mijn relatie met de heer Dierikx vanuit mijn perspectief niet echt geholpen heeft."*[53]

SodM krijgt meer ondersteuning

Naast een betere positie van SodM ten opzichte van het ministerie, wil Van der Meijden ook meer kennis in huis halen en het netwerk van SodM met andere kennisinstellingen versterken. Dit komt niet voort uit een wens om zelf onderzoek te doen, maar is bedoeld om onderzoeken van buiten beter te kunnen beoordelen en begeleiden, zo is te lezen in een nota over de versterking van SodM uit augustus 2015. Deze sterkere positie past volgens Van der Meijden beter bij de *'zuiverheid van rollen'* van de toezichthouder. *"Ik ben ervan overtuigd dat Jan de Jong op dat moment geen andere weg openstond dan te doen wat hij heeft gedaan",* legt Van der Meijden uit in zijn verhoor. "*Immers, het KNMI, de NAM en andere partijen waren het niet met De Jong eens. Dus dat hij toen zijn onderzoek zelf heeft gedaan, begrijp ik. Hij had die kwaliteiten in huis met Annemarie, de twee Hanzen en Jan van Herk, het afdelingshoofd. Maar dat wil niet zeggen dat als je dat één keer hebt gedaan, je daar niet ook van moet leren. We hadden het over "SodM toekomstbestendig maken". Past eigen onderzoek daarbij? Ik dacht: "Ik wil SodM sterker op zijn poten laten staan. Qua aantallen mensen en qua inhoud moet SodM groeien."*[54]

Van der Meijden wil dat SodM meer kennis en expertise krijgt, maar vooral om daarmee onderzoeken van onderzoeksinstituten in binnen- en buitenland te kunnen begeleiden en

52 SodM. Notitie van Inspecteur-generaal Van der Meijden (SodM) inzake verwachtingen heisessie EZ-SodM stuurgroep, 6 juli 2015.
53 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.
54 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.

beoordelen. *"Dus ik wilde wel die mensen, die capaciteit en die kwaliteit in huis hebben, maar het maakt je kwetsbaar als je zelf onderzoek gaat doen en op basis daarvan vervolgens advies gaat uitbrengen."* Na akkoord van het ministerie van Economische Zaken start SodM met de werving van 30 nieuwe inspecteurs. De ambitie is onder meer om mensen aan te trekken die het Groningenteam kunnen ondersteunen, omdat het bestaande team volgens Van der Meijden te klein en overbelast is. *"Ik was ernstig bezorgd over de niet aflatende druk op het Groningenteam. […] Het was een pressurecooker. Dat was bijna niet vol te houden."*[55]

Het zoeken naar talent blijkt lastig: ervaren mensen zijn bijna niet te vinden. Tijd om jongere mensen op te leiden heeft SodM eigenlijk niet, aldus Van der Meijden. Wel worden ondersteunende diensten flink uitgebreid. Doordat de activiteiten van SodM toenemen, bijvoorbeeld vanwege het toenemende aantal vragen van burgers en nieuwe activiteiten zoals geothermie, is dit hard nodig, aldus Van der Meijden. *"De ondersteunende diensten, dus communicatie, financiën, personeelszaken en juridische zaken, waren stiefmoederlijk dun. Dat was onverantwoord."* Met *'stiefmoederlijk'* bedoelt Van der Meijden dat SodM voor veel ondersteunende diensten afhankelijk is van het ministerie van Economische Zaken. *"Ik was al tot de conclusie gekomen dat ik geen woordvoering had, dat ik geen actieve website had, dat ik voor woordvoering leentjebuur moest spelen bij EZ en dat wij voor EZ soms naar het Noorden gingen om daar verhaaltjes te houden over het beleid. Er was een totale vermenging van rollen. […] Ik had geen transparant budget. Ik had onvoldoende helderheid op de sturing van ons onderzoek. Dat speelde allemaal een rol."*[56]

6.2.4 Onderzoeksraad voor Veiligheid: veiligheid is niet meegewogen in de besluitvorming

OVV: versterk de onafhankelijkheid van SodM
In februari 2015 publiceert de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) een rapport over de gaswinning in Groningen. De raad stelt vast dat de veiligheid van burgers vanwege het risico op geïnduceerde aardbevingen tot begin 2013 *'niet is meegewogen bij de besluitvorming over de exploitatie van het Groningenveld'. "Veiligheidsrisico's voor burgers werden niet onderkend",* aldus de OVV (zie ook tekstkader 6.1).

Een van de aanbevelingen voor het ministerie van Economische Zaken is om de onafhankelijkheid van SodM ten opzichte van het ministerie en de olie- en gassector te versterken. Volgens de OVV heeft SodM zich lange tijd niet opgesteld als *'de onafhankelijke, kritische waakhond'* en had de toezichthouder *'actiever mogen toetsen of het vertrouwen in de eigen verantwoordelijkheid van de exploitant gerechtvaardigd was'.* Ook stelt SodM zich op als *'experts onder de experts'*. *"Dit kan ertoe bijdragen dat SodM onvoldoende afstand heeft tot de materie en andere partijen kritisch te kunnen reflecteren."*

55 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.
56 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.

Tekstkader 6.1 Conclusies en aanbevelingen OVV-rapport

In 2015 concludeert de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV): *"Tot begin 2013 is de veiligheid van de burgers van Groningen in relatie tot de geïnduceerde aardbevingen niet van invloed geweest op de besluitvorming over de exploitatie van het Groningenveld. De betrokken partijen beschouwden het veiligheidsrisico voor de bevolking als verwaarloosbaar en gingen hiermee voorbij aan de onzekerheden waarmee deze risicoinschatting was omgeven. De Raad concludeert dan ook dat de betrokken partijen niet zorgvuldig zijn omgegaan met de veiligheid van de Groningse burgers in relatie tot de door gaswinning veroorzaakte aardbevingen."*

Als verklaring noemt de OVV drie factoren: (1) *'veiligheid is niet als zelfstandig belang belegd in het stelsel van verantwoordelijkheden rondom de gaswinning'; (2)* betrokken partijen voelden *'lange tijd geen urgentie'* om onderzoek te doen *'dat de onzekerheden kon reduceren waarmee de gaswinning uit het Groningenveld omgeven was'* en (3) *'gebrekkige verantwoording aan en communicatie met de Groningse bevolking',* zowel door de NAM, het ministerie van Economische Zaken als SodM.

Aanbevelingen
De OVV roept op tot een herstel van de *'geschonden relatie'* met de Groningers. Een belangrijke voorwaarde is dat alle betrokkenen *'erkennen dat [zij] tot begin 2013 niet zorgvuldig genoeg zijn omgegaan met de veiligheid van de burgers van Groningen'.* Daarnaast moeten aangekondigde maatregelen tot een *'duurzame verbetering van de situatie van de Groningse burgers leiden'* en moet de uitvoering *'zichtbaar en voortvarend'* zijn. Ook vindt de OVV het belangrijk dat de rijksoverheid en de NAM duidelijk maken wat burgers kunnen verwachten en op welke termijn.

De minister van Economische Zaken krijgt onder meer het advies om (1) andere ministeries zoals Binnenlandse Zaken bij de besluitvorming over de gaswinning te betrekken en (2) het burgerperspectief *'structureel en herkenbaar'* mee te nemen in de besluitvorming door provincies en gemeenten een rol te geven. Ook beveelt de OVV aan om de onafhankelijkheid van SodM te versterken *'ten opzichte van het ministerie en de sector'.*

Andere aanbevelingen richten zich vooral op de kennis over de gaswinning en de communicatie. Zo moet er een structureel onderzoeksprogramma komen en moet de onderzoeksplicht van bedrijven zoals de NAM worden versterkt.[57]

57 Onderzoeksraad voor Veiligheid (februari 2015), pp. 7-11, 57, 64-65.

Minister van Economische Zaken Kamp neemt de aanbevelingen van de OVV over en kondigt in april 2015 aan dat het kabinet de onafhankelijkheid van SodM wettelijk zal verankeren. Dit betekent onder meer dat de minister geen aanwijzingen kan geven over de manier waarop SodM onderzoek doet. *"Expliciet wordt gemaakt dat SodM zijn bevindingen en beoordelingen ongewijzigd kan rapporteren aan mij",* schrijft minister Kamp aan de Tweede Kamer. *"Ik treed niet in onderzoek of feitelijke beoordeling hiervan. Wel kan ik SodM vragen onderzoek te doen naar een bepaald onderwerp."* Ook laat minister Kamp weten dat inspecteur-generaal Van der Meijden een *'verbeterplan'* maakt, *'inclusief benodigde capaciteit en competenties'.*[58]

OVV-rapport is pijnlijk voor SodM
Inspecteur-generaal Jan de Jong van SodM is kritisch op de conclusies van de OVV, verklaart hij tijdens zijn openbaar verhoor. *"Door ons rapport in 2012, en niet eerder, is er een paradigma-verandering gekomen van "het is alleen maar schade, beperkte schade", naar "het is een veiligheidsprobleem geworden." En het is door niemand niet als zodanig gezien. Ik zei net al dat al die mensen waar ik het net over had, de instanties, ons nooit hebben geïnformeerd van: er is echt toch iets meer aan de hand, meneer De Jong, wij maken ons zorgen. Nee, de angst is gekomen na Huizinge."* Met de opmerking dat SodM geen onafhankelijke, kritische waakhond is geweest is De Jong het *'volstrekt oneens'. "Dat is nergens op gebaseerd."*[59]

Zijn opvolger Van der Meijden merkt dat het rapport van de OVV pijnlijk is voor de organisatie. *"Daarin staat eigenlijk: SodM, het is geweldig wat jullie hebben gedaan, chapeau, maar het is wel de slager die zijn eigen vlees keurt, want je hebt je advies gebaseerd op eigen onderzoek",* aldus Van der Meijden. "*Strikt genomen was ik het daarmee eens. Maar de omstandigheden waaronder Jan de Jong en zijn medewerkers toen hebben besloten om dat toch te doen, rechtvaardigen in mijn optiek wat hij gedaan heeft. Dat was dus de natte lap die de OVV volgens mij over het Groningenteam heen legde."* Ondanks dat Van der Meijden het OVV-rapport een *'ongelofelijke natte dweil'* noemt voor Jan de Jong en het Groningenteam, omarmt hij de conclusies en aanbevelingen. *"Ik heb het OVV-rapport in mijn functie omarmd, omdat ik het vond passen in mijn opdracht om SodM toekomstbestendig te maken. [...] Er werd een aantal zaken benoemd, zoals het beleggen van onafhankelijk onderzoek, woordvoering, ouwe-jongens-krentenbrood. Dat hele verhaal kwam mij als geroepen."*[60]

OVV benadrukt: veel vragen gaswinning zijn nog altijd onbeantwoord
Het OVV-rapport gaat ook in op de stand van het onderzoek naar de gevolgen van de gas-winning. Hoewel het onderzoek naar het gedrag en de gesteldheid van de diepe ondergrond volgens de raad een lange geschiedenis kent, zijn nog altijd veel vragen onbeantwoord. "*Dit betekent dat er onzekerheid bestaat over de gevolgen van grootschalige menselijke activiteit in de ondergrond, zoals de winning van delfstoffen. Deze onzekerheid is blijvend; er zal ook in de toekomst geen volledige zekerheid over de gevolgen van activiteiten in de diepe ondergrond bestaan. Dat betekent dat zowel de overheid en de exploitant als burgers structureel rekening moeten blijven houden met een mate van onzekerheid*."

58 Kamerstuk II 2015/16, 32849, nr. 42.
59 Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.
60 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.

De raad benadrukt dat de betrokken partijen *'voortdurend alert'* moeten zijn *'en ontvankelijk blijven'* voor *'signalen die, ongeacht hun herkomst, kunnen wijzen op de onjuistheid of onvolledigheid van eerder gedane aannames'. "Daarmee zijn ze alert op de mogelijke aanwezigheid van tot dan toe onbekende risico's."* Daarnaast legt de raad uit dat het onmogelijk is om nauwkeurige voorspellingen te doen over de aardbevingen die Groningen nog kan verwachten en over het moment waarop die dan kunnen optreden. Voor dergelijke uitspraken is de kennis *'(nog) niet toereikend'.* Door gebrek aan wet- en regelgeving en beleid over hoe om te gaan met aardbevingsrisico's zijn gebouwen in Groningen *'nooit ontworpen om bestand te zijn tegen aardbevingen'.*[61]

OVV twee jaar later: problemen voor Groningers blijven '*onverminderd groot*'
Twee jaar na het rapport over de besluitvorming over de gaswinning in Groningen komt de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) met een nieuw rapport over de stand van zaken. Hoewel het merendeel van de aanbevelingen in het rapport uit 2015 volgens de raad voortvarend is opgepakt, zijn een *'aantal cruciale aspecten niet nader vormgegeven'*, zo concludeert de OVV op 30 maart 2017. De raad doelt onder meer op de wijzigingen in de structuur van het gasgebouw, afstemming tussen de *'vele wetenschappelijke en toegepaste onderzoeken naar de effecten van de activiteiten in de diepe ondergrond'* en de communicatie over onzekerheden richting bewoners. *"Ten slotte is het ook noodzakelijk te komen tot een maatschappelijk en politiek geaccepteerd veiligheidsniveau."* Dit veiligheidsniveau moet volgens de OVV recht doen aan *'de gevoelens van onveiligheid bij de bevolking'.*

De raad benadrukt dat de problemen van de inwoners in Groningen *'onverminderd groot'* zijn. *"De huidige aanpak van de problematiek is bureaucratisch en procedureel en draagt niet bij aan het herstel van vertrouwen van de inwoners van Groningen in de bij de gaswinning betrokken partijen",* aldus de OVV. *"Ook constateert de Raad dat de aanpak gefragmenteerd is, terwijl de problemen waarmee bewoners, bedrijven en decentrale overheden kampen, vragen om regie op een niveau dat alle betrokken partijen ontstijgt. Het schaalniveau waarop de problemen in Groningen nu worden aangepakt, is niet in lijn met de omvang, urgentie en complexiteit van de problematiek."*

In het rapport merkt de Onderzoeksraad voor Veiligheid ook op dat het publieke onderzoek naar de diepe ondergrond nog nauwelijks van de grond is gekomen. Het Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (KEM) heeft nog geen onderzoeken gestart. Dit geldt ook voor DeepNL, het onderzoeksprogramma van NWO. *"Ondanks de voornemens om meer kennis over de diepe ondergrond te ontwikkelen, vindt de Raad het – gezien de urgentie van de aardbevingsproblematiek – opmerkelijk dat het twee jaar heeft geduurd totdat deze onderzoeksprogramma's waren ingericht",* aldus de OVV. "*Ook valt het de Raad op dat EZ en NWO er niet in zijn geslaagd om gezamenlijk te komen tot één integraal onderzoeksprogramma, zoals was aanbevolen."*[62]

Over het bestaan van twee onderzoeksprogramma's naast elkaar, KEM en DeepNL, schrijft minister Kamp van EZ: *"Ik heb echter de bewuste keuze gemaakt om de twee programma's niet volledig te integreren met als reden dat het NWO programma volledig door Shell*

61 Onderzoeksraad voor Veiligheid (februari 2015), pp. 17, 27.
62 Onderzoeksraad voor Veiligheid (maart 2017).

wordt gefinancierd, waardoor het EZ kennisprogramma effecten mijnbouw mogelijk in zijn onafhankelijkheid aangetast zou kunnen worden in de ogen van de buitenwereld." Wel is er onderlinge communicatie om overlap tussen beide programma's te voorkomen.[63]

Ook de positie van SodM komt in het vervolgrapport in 2017 aan bod. De OVV constateert dat SodM *'een meer onafhankelijke rol'* inneemt. *"Verschillende partijen, waaronder gemeenten in het aardbevingsgebied en de provincie Groningen, onderschrijven dit",* aldus de raad.[64] De onafhankelijkheid van SodM is in de aanbevelingen dan ook geen expliciet aandachtspunt.

6.2.5 Gaswinning krijgt een eigen norm voor veiligheidsrisico's

Na de publicatie van het OVV-rapport in 2015 wil het kabinet dat mijnbouwbedrijven de veiligheidsrisico's expliciet in kaart brengen in het winningsplan. *"Dit om te borgen dat veiligheid een meer complete plaats krijgt in de belangenafweging bij de besluitvorming met betrekking tot mijnbouwactiviteiten"*, schrijft minister Kamp van EZ in 2016 aan de Kamer. Kamp heeft SodM de opdracht gegeven een leidraad op te stellen die bedrijven kunnen gebruiken om gaswinningsrisico's te analyseren.[65]

Kabinet wil nationale veiligheidsnorm

Het kabinet stelt in 2015 een commissie in die eind dat jaar met een nationale veiligheidsnorm over de toegestane risico's van de gaswinning komt. Met deze norm kan de NAM berekenen hoeveel huizen door de bevingen mogelijk gevaar lopen. Bestuurder Henry Meijdam, eerder burgemeester van Zaanstad en gedeputeerde bij de provincie Noord-Holland, gaat vanaf 26 maart 2015 de commissie Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen (commissie-Meijdam) leiden. In themahoofstuk VIII staat de werkwijze van deze commissie nader beschreven. De andere leden van de commissie zijn hoogleraar Bestuurskunde Michel van Eeten van de TU Delft, hoofd van de seismologieafdeling van het KNMI Läslo Evers, oud-staatssecretaris Pieter van Geel en hoogleraar Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit Ira Helsloot. De commissie benadrukt dat alle leden *'op persoonlijke titel'* hun kennis en ervaring inbrengen en niet optreden als *'vertegenwoordiger van een specifieke belangengroep'*.[66]

De commissie-Meijdam buigt zich over de vraag hoe moet worden omgegaan met risico's van de door menselijk handelen veroorzaakte aardbevingen, over veiligheidsnormen en over de aanpak van versterking van woningen en andere bouwwerken. Om tot een antwoord te komen, werkt de commissie met verschillende deelvragen. Bijvoorbeeld de vraag welke overschrijdingskans technisch wetenschappelijk realistisch is voor geïnduceerde aardbevingen en wat dit betekent voor de aannames in de Nederlandse Praktijkrichtlijn (bouwregels voor aardbevingsbestendig bouwen, NPR). Ook moet de commissie antwoord geven op de vraag welke veiligheidsnorm proportioneel is, hoe de risico's van gaswinning zich verhouden tot andere risico's in de regio, welke alternatieven er denkbaar zijn voor preventieve versterking van gebouwen, hoe rekening gehouden kan worden met eventuele bijstelling van de normen of veranderende risicoperceptie, en tot slot of alle ingezette technische en compenserende maatregelen recht doen aan de bevolking of dat er ook iets anders nodig is.

63 Kamerstuk II 2016/17, 33529, nr. 355.
64 Onderzoeksraad voor Veiligheid (maart 2017).
65 Kamerstuk II 2015/16, 33529, nr. 275.
66 Adviescommissie Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen (23 juni 2015), p. 26.

SodM botst met commissie-Meijdam

Inspecteur-generaal Van der Meijden van SodM steunt de ontwikkeling van een nationale veiligheidsnorm, verklaart hij in zijn verhoor. *"Wij hadden geen normen. Dus we hebben ook geroepen: kom met normen. De commissie-Meijdam in 2015."* Want, legt Van der Meijden uit: "*Een toezichthouder zonder normen, kan geen toezicht houden.*" Met de samenstelling van de commissie-Meijdam is SodM minder gelukkig. *"Er was ook in eerste instantie behoorlijk wat wrijving tussen de heer Meijdam en mijzelf",* aldus Van der Meijden. *"Dat ging over de samenstelling van de commissie. Daar zaten onder andere professor Helsloot in en het KNMI. [...] Daar had ik dus moeite mee."* Over de aanpak van Helsloot is SodM niet enthousiast, omdat de hoogleraar een andere visie heeft op de omgang met risico's dan de toezichthouder.[67]

De commissie-Meijdam kiest ervoor om meerdere adviezen uit te brengen (zie tekstkader 6.2), zodat het ministerie van Economische Zaken de adviezen mee kan nemen bij de besluitvorming over de maximale gaswinning in 2015. Bij het eerste advies, op 23 juni 2015, heeft de commissie-Meijdam geen tijd om SodM een check op feitelijke juistheden te laten doen.[68] Het rapport valt slecht bij SodM, verklaart inspecteur-generaal Van der Meijden in zijn openbaar verhoor. Hij is vooral boos over de passage waarin de commissie-Meijdam kritiek uit op de modellen en berekeningen die worden gebruikt om de risico's in kaart te brengen.

"*De commissie acht de verwarring die de verschillende modellen en berekeningen van de diverse instanties met zich meebrengen onwenselijk",* zo staat in het rapport van de commissie-Meijdam. *"Om die reden pleit de commissie voor een nationale systematiek, die zoveel mogelijk gebaseerd is op feitelijke data (in plaats van op technische aannamen die in complexe modellen worden verwerkt, waardoor – zo bleek de commissie uit gesprekken met verschillende experts – zelfs de experts hun eigen model niet meer volledig doorgronden). Een nationale systematiek, op basis van feitelijke meetdata, leidt tot meer betrouwbare informatie en inzichten in wat er in het Groninger veld gebeurt en wat op basis daarvan mag worden verwacht voor de toekomst."*

De commissie-Meijdam vervolgt: *"De commissie is daarbij van mening dat het opstellen van veiligheidsbeleid een verantwoordelijkheid van de overheid is. Dit betekent dat de huidige situatie, waarin het ministerie van Economische Zaken en SodM sterk leunen op de expertise van de NAM en die van verschillende instanties, onwenselijk is. Dit is nadrukkelijk geen impliciet verwijt aan de NAM; de NAM bevindt zich al jaren in de lastige positie dat zij informatie moet aanleveren en dan verweten wordt dat deze onzeker is. Illustratief in dit verband is dat de meest recente NAM-rapportage van mei 2015 door de NAM zelf als onvoldoende betrouwbaar wordt gekwalificeerd om op basis daarvan beleid te maken. Volgens onze informatie is deze rapportage wel een belangrijke bouwsteen voor het SodM-advies van juni dit jaar."*[69]

SodM voelt zich door de commissie-Meijdam *'aan de kant geschoven',* verklaart inspecteur-generaal Van der Meijden in zijn verhoor. "*Wij hadden twijfels over de samenstelling van de commissie. En onze twijfels werden ernstig gevoed door de conclusies van het eerste rapport, die mij des duivels maakten. [...] De animositeit ontstaat omdat de commissie-Meijdam stelt:*

67 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.
68 Adviescommissie Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen (1 juni 2015). Verslag commissiebijeenkomst op 1 juni 2015.
69 Adviescommissie Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen (23 juni 2015), p. 8.

wij werken met de feiten. Daar werd dus gesuggereerd – dat maakte mij duivels, dat kan ik u wel vertellen – dat wij niét de feiten gebruikten. Alleen onze feiten, de bevingen, gingen dus in modellen en wij probeerden met gebruik van die modellen, ook al waren ze niet 100%, tóch iets te doen. Dus de suggestie "wij hebben de wijsheid in pacht" – dat is in mijn woorden, dat is de indruk die ik had – maakte mij des duivels." Inspecteur-generaal Van der Meijden laat het ministerie van Economische Zaken in juni 2015 weten dat hij zich gekrenkt voelt en bespreekt de kwestie met de minister. *"Ik was gekrenkt omdat ik vond dat mijn organisatie niet serieus genomen werd en dat mijn mensen niet serieus genomen werden. En daar ga ik pal voor staan. Uiteindelijk is het goed gekomen, maar niet alles komt goed door heel vriendelijk te blijven, kan ik u verzekeren. Dat is wat ik ervaren heb in de afgelopen jaren, in dié jaren."*[70]

Tekstkader 6.2 De commissie-Meijdam en de Meijdamnorm

Op 23 juni 2015 komt de commissie-Meijdam met haar eerste advies, waarin zij concludeert dat de veiligheidsnorm in Groningen gelijk moet zijn aan de norm in de rest van Nederland. "*Groningers dienen niet aan een hoger of lager risico te worden blootgesteld dan iedere andere inwoner van ons land*". Dit betekent dat het risico op instorting als gevolg van een aardgasbeving zich op hetzelfde niveau dient te bevinden als risico's die mensen lopen ten gevolge van een storm of dijkdoorbraak. Het advies is om voor nieuwbouw een individueel risico van 10^{-5} aan te houden (gebaseerd op de Eurocode 8), en bij bestaande bouw tijdelijk uit te gaan van 10^{-4}.

Het gaat hier om het objectgebonden individueel risico: het jaarlijkse risico dat iemand overlijdt als gevolg van het bezwijken van (delen van) een gebouw, veroorzaakt door een aardgasbeving. Bij een risico van 10^{-5} is dat 1 op de 100.000 jaar, en bij 10^{-4} is het een kans van 1 op de 10.000 jaar. De 10^{-4} moet volgens de commissie-Meijdam beschouwd worden als grenswaarde. Woningen die zich onder dat niveau bevinden, moeten met voorrang worden aangepakt. De te hanteren termijn waarbinnen maatregelen getroffen worden, kan volgens de commissie-Meijdam vijf jaar zijn. Die termijn is gebruikelijk in de bouwwereld.[71]

In oktober 2015 volgt een tweede advies van de commissie-Meijdam, waarin zij de eerdere aanbeveling over de te hanteren veiligheidsnormen bevestigt en ingaat op het gebruik van PGA-kaarten, de aanpak van de versterkingsopgave en de benadering van het groepsrisico. En in december 2015 volgt een derde advies, waarin de commissie-Meijdam samen met SodM zoekt naar een manier om het groepsrisico te berekenen.[72]

70 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.
71 Adviescommissie Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen (23 juni 2015).
72 Adviescommissie Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen. Brief aan directeur-generaal Dierikx inzake vooraankondiging tweede advies commissie 'Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen', 7 oktober 2015.

Het eindadvies van de commissie-Meijdam wordt op 14 december 2015 opgeleverd.[73] Middels een brief aan de Kamer op 18 december 2015 laat de minister weten dat het kabinet de methodiek en adviezen van de commissie-Meijdam overneemt. De veiligheidsnorm in Groningen moet dezelfde zijn als elders in Nederland. Conform het advies wordt de veiligheidsnorm voor geïnduceerde aardbevingen vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar voor nieuwbouw en bestaande bouw, met een afkeurwaarde/grenswaarde van 10^{-4} per jaar.

Veiligheidsnorm stelt risico's in Groningen gelijk aan overstromingsrisico's
Na een aantal deeladviezen komt de commissie-Meijdam in december 2015 met een norm. Volgens deze norm mag iedere persoon per jaar *'maximaal een kans van 1 op 100.000 hebben om bij een aardbeving te overlijden door het instorten van een gebouw, of afbrokkeling van onderdelen daarvan, zoals een schoorsteen'*. In rapporten wordt dit risico vaak omschreven als een kans die kleiner is dan 10^{-5} per jaar. "*Deze kans is even groot als de kans die we in Nederland accepteren om te overlijden door bijvoorbeeld een overstroming of een windhoos",* aldus de rijksoverheid.[74]

Ondanks zijn kritiek op het eerste rapport van de commissie-Meijdam, is inspecteur-generaal Van der Meijden uiteindelijk wel tevreden over het eindrapport van de commissie-Meijdam. *"Ik denk dat ik het beste kan zeggen dat uiteindelijk het tweede rapport van Meijdam voor ons een prima rapport was, waar wij uitstekend mee konden leven."*[75]

Senior inspecteur Muntendam-Bos van SodM benadrukt dat de norm voor de gaswinning in Groningen minder streng is dan bij andere industriële activiteiten. *"Het uitgangspunt dat Groningers even veilig moeten zijn als de rest van Nederland is in essentie denk ik een hele goede",* licht Muntendam-Bos tijdens haar openbaar verhoor toe. "*We hebben dan wel dat de bouwnorm ook op 10^{-5} staat, dus het principe dat een huis tegen windbelasting moet kunnen bij dat risiconiveau werd gelijkgezet aan dat het tegen aardbevingen moest kunnen. Voor de natuurlijke risico's, ook overstromingsrisico's, kan ik me daar iets bij voorstellen, alleen, in dit geval zijn de aardbevingen geen natuurlijk risico. Het is en blijft een industriële activiteit die een natuurlijk bijeffect heeft die een risico veroorzaakt. Maar in essentie blijft het een industriële activiteit. […] Een industriële activiteit zoals een chemische fabriek op de Maasvlakte mag een factor 10 minder risico hebben."*[76]

Ondanks de kritiek geeft de norm SodM wel een maatstaf om de risicoanalyses van de NAM te beoordelen. *"Uiteindelijk bepalen de Tweede Kamer en het beleid de norm",* zegt Muntendam-Bos. *"Als dat wordt neergelegd, heb je als toezichthouder daaraan te toetsen. […] Het*

73 Adviescommissie Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen (14 december 2015).
74 Rijksoverheid (n.d. H6).
75 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.
76 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Muntendam-Bos, 29 augustus 2022.

gaf ons een maat om uiteindelijk de risicoanalyses te kunnen beoordelen. Op het moment dat de norm er was en de risicoberekeningen er waren, kun je die naast elkaar leggen en kun je zeggen of het acceptabel is, ja of nee, en hoeveel huizen gemiddeld genomen boven die norm zitten, dus wat we uiteindelijk nog moeten gaan doen aan óf gasproductieverlaging óf versterking om Groningen veilig te maken."[77]

6.2.6 Stroeve relatie KNMI en SodM

De relatie tussen SodM en het KNMI is in de periode rondom de totstandkoming van de adviezen van de commissie-Meijdam *'stroef',* verklaart inspecteur-generaal Van der Meijden. Dit komt vooral doordat de twee organisaties op een andere manier naar de risico's in Groningen kijken: het KNMI analyseert vooral de aardbevingen in het verleden, terwijl SodM wil weten wat de risico's in de toekomst zijn. *"Het KNMI constateert bij wijze van spreken: er is een beving geweest; ja, er is een beving geweest, dat schrijven we op; dat is een feit, er is een beving geweest",* licht Van der Meijden het verschil in aanpak toe. *"Wij probeerden om die beving in een model te stoppen [...] en te kijken of we daar iets mee konden, naar voren kijkend, hoe moeilijk dat ook was. En wij vonden dat het KNMI een beetje uit principe in die groef bleef hangen."*[78]

Een gezamenlijk wetenschappelijk artikel van de NAM en het KNMI zorgt ervoor dat de relatie tussen SodM en het KNMI verder onder druk komt te staan. Het KNMI heeft eerder toegezegd dat het instituut niet meer met de NAM als opdrachtgever werkt, maar schrijft nu toch een gezamenlijk artikel met de NAM (en andere partijen).

Uit het artikel van de NAM en het KNMI blijkt dat de gaswinning in Groningen tot hoge grondversnellingen kan leiden. Deze grondversnellingen geven aan hoe hard het oppervlak schudt bij een aardbeving en zijn bepalend voor de schade aan gebouwen (zie ook paragraaf 1.2.3 van hoofdstuk 1). Volgens het artikel is er in de periode 2013-2023 een kans van 2% dat de grondversnellingen (de piekgrondversnelling of PGA in jargon) boven de 0,57g uitkomen.[79] Ter vergelijking: de beving bij Roermond had een grondversnelling van 0,1g.[80]

Ook de opstelling van het KNMI staat SodM tegen, zo blijkt uit een verslag van een gesprek tussen twee medewerkers van SodM en het KNMI. In het verslag staat dat SodM vindt dat het KNMI *'niet bereid [is] om mee te denken over concrete praktische dilemma's waar SodM mee worstelt'.* Bijvoorbeeld bij het beoordelen van de effecten van productiebeperking in het Groningenveld. Het KNMI kiest volgens SodM voor een *'wetenschappelijke houding'* waar het SodM weinig aan heeft.

Na het lezen van het verslag schrijft KNMI-directeur Gerard van der Steenhoven in een interne mailwisseling dat het KNMI niet bereid is om – in de ogen van het KNMI – sociaal wenselijke antwoorden aan SodM te geven. *"Natuurlijk begrijpen wij dat SodM concrete maatregelen moet voorstellen. Het enige dat wij doen is SodM beschermen tegen overstatements. De jaarlijkse fluctuaties in zware bevingen is zodanig dat een jaar observaties nog onvoldoende is om*

77 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Muntendam-Bos, 29 augustus 2022.
78 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.
79 Bourne et al. (juni 2015).
80 KNMI. Schriftelijke inlichting over een toelichting met duiding van de maximale magnitude, grondversnellingen en grondsnelheden van aardbevingen in Noord-Nederland in vergelijking met aardbevingen in andere regio's van Nederland en/of het buitenland, 15 juni 2022.

definitieve statements af te geven. Ja, het aantal bevingen loopt terug in het afgelopen jaar, maar het kan nog een jaarlijkse fluctuatie zijn. Je helpt elkaar door daar op te wijzen."[81]

Op 23 juli 2015 bespreken inspecteur-generaal Van der Meijden en KNMI-directeur Van der Steenhoven de kwesties tussen de twee organisaties met directeur-generaal Dierikx van het ministerie van Economische Zaken. Als het wetenschappelijke artikel van het KNMI en de NAM ter sprake komt, bevestigt het KNMI dat er inderdaad een toezegging ligt om niet meer met de NAM als opdrachtgever te werken, behalve bij het onderhoud van het meetnetwerk in Groningen. Dat het KNMI toch meewerkt aan een gezamenlijk artikel, komt omdat het gaat om een gezamenlijke review (zie tekstkader 6.3).

"*Het ging hier om een review paper, waar onderzoekers van verschillende instellingen elkaar op inhoudelijke gronden hebben gevonden en dat de eisen van wetenschappelijke integriteit dan met zich meebrengen dat je gezamenlijk het auteurschap aanvaardt",* aldus KNMI-directeur Van der Steenhoven in een interne terugkoppeling van het gesprek. "*Bovendien was dit met name vanuit NAM een opmerkelijke publicatie (vanwege de grote grondversnellingen) en is overigens gebleken dat er geen ophef over is ontstaan. Wel heb ik toegezegd, dat als daar behoefte aan bestaat, we in voorkomende gevallen SodM en EZ willen waarschuwen bij opmerkelijke publicaties.*"[82]

Tijdens de bijeenkomst benadrukken het ministerie en SodM het belang van de onafhankelijke positie van het KNMI. SodM vraagt ook niet om het wetenschappelijke artikel terug te trekken. Wel stellen ze met elkaar vast dat er weinig deskundigen zijn en dat de directies van het KNMI en SodM hun best moeten doen om de samenwerking goed te houden.

Ook spreken het KNMI en SodM met elkaar af dat de risicomodellen en gekozen aanpak op een transparante manier met elkaar gedeeld worden. Hoewel het KNMI geen formele rol speelt bij de beslissing over het winningsplan van de NAM, zijn seismologen Bernard Dost en Läslo Evers vanwege hun betrokkenheid bij verschillende commissies – zoals het Technisch Platform Aardbevingen, de Technische Begeleidingscommissie Ondergrond, de NEN-werkgroep aardbevingen en de commissie-Meijdam – wel indirect bij de winningsplannen van de NAM betrokken.

"*Met erkenning van de onderscheiden rollen van de verschillende commissies, is het van belang dat verschillende benaderingen, risicomodellen, redeneerlijnen in al deze overleggen transparant met elkaar gedeeld worden om verrassingen en confrontaties te voorkomen*", zo vervolgt Van der Steenhoven in zijn interne terugkoppeling van het gesprek. "*Op de een of andere wijze bestond de indruk bij SodM dat KNMI niet altijd open kaart heeft gespeeld. Ik heb uitgelegd dat dit op een misverstand moet zijn gebaseerd, maar dat wij er uiteraard niet bij zijn geweest*."

Het KNMI benadrukt ook dat er nu eenmaal verschillende uitgangspunten en aanbevelingen zijn richting het ministerie van Economische Zaken, bijvoorbeeld over de gemiddelde versus extreme magnitudes die tot verschillende aanbevelingen zullen leiden. *"We moeten erkennen dat deze verschillen oprecht zijn en de huidige stand van de wetenschap representeren",* aldus Van

81 KNMI. Mailbericht, 24 juli 2015, 9.05. Onderwerp: Re: verslag overleg EZ en SodM.
82 KNMI. Mailbericht, 24 juli 2015, 9.05. Onderwerp: Re: verslag overleg EZ en SodM.

der Steenhoven. Op de vraag van SodM hoe het vertrouwen tussen SodM en het KNMI hersteld kan worden, geeft Van der Steenhoven aan dat het KNMI bereid is om *"de samenwerking te ondersteunen, vanuit [...] onderscheiden rollen". "Daarbij heb ik vooral herhaald dat het helemaal niet gek is als je met verschillende uitgangspunten resultaten boekt, zolang je daar maar open over spreekt met elkaar."*

Directeur-generaal Dierikx is volgens Van der Steenhoven blij met de toenadering, maar vraagt zich "*terecht af of dit in de praktijk wel zou gaan werken".* Dierikx stelt daarom voor om als directeuren vaker met elkaar om tafel te zitten, inclusief TNO. Op deze manier wil Dierikx vaststellen "*of er geen onnodige misverstanden ontstaan".* Van der Steenhoven heeft geen bezwaar tegen dit extra overleg. *"Het zal ons in staat stellen om het subtiele verschil in rollen en wetenschappelijke onafhankelijkheid enerzijds en samenwerkingsgerichtheid anderzijds, nogmaals onder het voetlicht te brengen."*[83]

Tekstkader 6.3 Gezamenlijke publicaties KNMI en NAM

In het onderzoeksprogramma dat de NAM na de aardbeving in Huizinge in augustus 2012 start, staan duidelijke afspraken over de samenwerking tussen de NAM en het KNMI. Zo belooft de NAM om direct contact met het KNMI te vermijden, om zo de onafhankelijke positie van het KNMI als adviseur van het ministerie van Economische Zaken niet te schaden. *"For the present study program, it has been agreed to avoid direct contact between NAM and KNMI to ensure KNMI's independence as an advisor to the Ministry of Economic Affairs. Any contact with KNMI, e.g. on data acquisition and monitoring programs, will be agreed with EZ prior to the engagement."*[84]

Uit de inlichtingen die het KNMI met de enquêtecommissie heeft gedeeld, blijkt dat de NAM en het KNMI na 2012 meerdere keren bij dezelfde publicaties betrokken waren, bijvoorbeeld als opdrachtgever of financier.[85]

Onderzoeksleider Jan van Elk van de NAM benadrukt dat het KNMI geen onderdeel is geweest van het studieprogramma en dat het KNMI alleen op eigen initiatief de onderzoeken heeft uitgevoerd. *"Ze hebben echt hun eigen onderzoeken gedaan, op eigen initiatief, zonder enige NAM- of medewerking van*

83 KNMI. Mailbericht, 24 juli 2015, 9.05. Onderwerp: Re: verslag overleg EZ en SodM.
84 Elk, van & Doornhof (november 2012), p. 8.
85 Aantal voorbeelden: 1. Bourne et al. (2015). *A Monte Carlo Method for Probabilistic Hazard Assessment of Induced Seismicity due to Conventional Natural Gas Production.* Opdrachtgever: NAM, Shell, KNMI; 2. Bommer et al. (2017). *Framework for a Ground-Motion Model for Induced Seismic Hazard and Risk Analysis in the Groningen Gas Field, The Netherlands*. Financiers: Imperial College London, University of Liverpool, KNMI, Shell, Virginia Tech, Deltares, NAM, Engineering Consultant; 3. Noorlandt et al. (2017). *Characterisation of ground motion recording stations in the Groningen Gas Field*. Financiers: Deltares, Shell, KNMI, University of Liverpool, Virginia Tech, Imperial College London, NAM.

mensen die werden betaald door NAM of wat dan ook", aldus Van Elk in zijn openbaar verhoor. En, legt Van Elk uit: *"Wij betalen ze wel voor het onderhoud van het netwerk en voor het behandelen van de data uit het netwerk, maar dat is de enige financiële link tussen KNMI en ons. Ze doen echt hun eigen onderzoek. Sommige van die onderzoeken waren echt heel waardevol en de resultaten daarvan zijn ook ons opgenomen in ons werk."*[86]

Ook Bernard Dost van het KNMI verklaart dat de NAM geen opdrachtgever was van KNMI-onderzoek. *"NAM gaf geen opdrachten voor onderzoek. In die zin is het geen opdrachtgever. Maar we hadden natuurlijk wel een contract met NAM over de kosten voor het onderhoud en beheer en laten werken van het netwerk."*

De studies die het KNMI in het overzicht voor de enquêtecommissie heeft genoemd, zijn volgens Dost studies die met zoveel mogelijk wetenschappers tot stand zijn gekomen. *"De studies waar u op doelt, waren studies met zo veel mogelijk wetenschappers, om ervoor te zorgen dat we daar het beste resultaat bij hadden. In zo'n context waren er verschillende wetenschappers die door de NAM ingehuurd waren. Die zaten tezamen met anderen van bijvoorbeeld TNO en KNMI of Deltares om een gezamenlijke studie te doen. Iedereen had z'n eigen inbreng daarin. Vandaar dat ook mensen van de NAM of gefinancierd door de NAM bij dit soort studies stonden."*[87]

6.2.7 Beter meetnetwerk en vrees voor aardbevingen die komen

KNMI en NAM breiden meetnetwerk uit
In 2015 rondt de NAM de langverwachte uitbreiding van het meetnetwerk af en draagt het over aan het KNMI. Het meetnetwerk telt eind 2015 vijftig boorgatseismometers: in elk boorgat van 200 meter diep hangt om de 50 meter een microfoon die trillingen kan registreren.[88] Tientallen extra versnellingsmeters aan het oppervlak meten de beweging van de bodem.

De uitbreiding is van grote betekenis: door de extra meetpunten kan het KNMI de aardbevingen door gaswinning veel nauwkeuriger volgen en voor het eerst alle aardbevingen tussen magnitude 1,0 en 1,5 registreren. Ook registreert het netwerk een *'aanzienlijk deel'* van de bevingen tussen magnitude 0,5 en 1,0. Voor 2015 lukte dit niet.[89] In de periode 2014-2017 telt het KNMI ruim 430 aardbevingen in de provincie Groningen, variërend van magnitude 0,1 tot 3,1. Van 23 aardbevingen heeft het KNMI ook de grondversnellingen geregistreerd. De

86 Verslag openbaar verhoor van de heer van Elk, 7 september 2022.
87 Verslag openbaar verhoor de heer Dost, 30 augustus 2022.
88 KNMI (n.d. H6).
89 KNMI (n.d. H6).

hoogste grondversnelling die in deze periode is geregistreerd is 0,08g, bij de aardbeving op 5 november 2014 in Zandeweer (magnitude 2,9).[90]

Aardbeving Hellum: *'Weg is de hoop dat het ergste achter de rug is'*
De sterkste aardbeving in de periode 2014-2017 – magnitude 3,1 – vindt plaats op 30 september 2015 in Hellum, in de gemeente Slochteren.[91] Burgemeester Geert-Jan ten Brink krijgt van inwoners berichten over huilende kinderen en rinkelende kopjes bij mensen thuis. Hij is aangedaan, meldt het Dagblad van het Noorden op 1 oktober 2015. *"Weg is de hoop dat het ergste achter de rug is",* vat de krant het sentiment in de regio samen. *"De theorieën over aardbevingen die steeds minder erg worden kunnen de ijskast in",* benadrukt Ten Brink in de krant. *"Deze zware beving geeft aan dat we vaart moeten zetten achter het versterkingsprogramma van huizen. [...] Veiligheid staat voorop."*[92]

Ook leerlingen van basisschool De Ent in Hellum hebben de aardbevingen opgemerkt. Ze omschrijven de aardbeving als *'een groot schudden'*, aldus het Dagblad van het Noorden op 2 oktober 2015. Ook de leerkracht is geschrokken. *"Dit was heftiger dan alle voorgaande aardbevingen. De vorige waren meer implosies, iets dat zich diep in de grond afspeelde, nu waren er twee harde knallen achter elkaar en schudde de grond."* Een echtpaar met een oude woonboerderij vindt vooral de onzekerheid erg. *"Schade is vervelend, maar kan worden hersteld. Onze grootste zorg is wat er in de grond beneden ons gebeurt. Wat staat ons nog te wachten?"*[93]

In een achtergrondartikel legt het Dagblad van het Noorden uit dat de provincie rekening moet blijven houden met lichte en enkele zware aardbevingen. *"Daarover verschillen experts niet van mening. De gaswinning gaat immers door en dus neemt de druk in het gasveld verder af, waardoor de spanningen in de bodem ontstaan die zich in een aardbeving kunnen ontladen."*

Hoe de bodem precies reageert op veranderingen in de gasproductie is volgens de krant niet bekend. Ook de aardbevingen zelf zijn nog altijd lastig te doorgronden, aldus KNMI-seismoloog Dost. *"Het is enorm complex."* De wetenschappers lopen volgens de krant vooral op tegen een gebrek aan gegevens over de aardbevingen voor 2012. Daardoor is het ook lastig om uitspraken over aardbevingen in de toekomst te doen.

KNMI: aardbevingsrisico's in Groningen kleiner dan verwacht, GBB twijfelt aan conclusie
Doordat het meetnetwerk is uitgebreid, heeft het KNMI steeds meer data over aardbevingen door gaswinning. Doordat de versnellingsmeters de grondversnellingen realtime en continu meten, is de dataset sinds eind 2013 zelfs verdubbeld. Het KNMI kan daardoor nieuwe berekeningen maken over de seismische dreiging boven het Groningenveld.

Op 16 oktober 2015, twee weken na de aardbeving in Hellum, publiceert het KNMI de eerste nieuwe inzichten in de zogeheten *'Probabilistic Seismic Hazard Analysis for Induced Earthquakes in Groningen' (PSHA* in jargon*)* op basis van gegevens tot 1 juni 2015. Uit deze studie blijkt dat

90 KNMI. Schriftelijke toelichting over de maximale magnitude, grondversnellingen en grondsnelheden van aardbevingen in Noord-Nederland in vergelijking met aardbevingen in andere regio's van Nederland en/of het buitenland, 15 juni 2022.
91 KNMI (n.d. H6).
92 Dagblad van het Noorden (1 oktober 2015).
93 Kelckhoven, van (2 oktober 2015).

seismische dreiging '*boven het Groninger-gasveld kleiner is dan in eerdere berekeningen*'. *"In de Groningse gemeente Loppersum waar de seismische dreiging het grootst is, is de maximaal te verwachten grondversnelling gedaald met 14 procent. Op grotere afstand van Loppersum is de daling 40 tot 50 procent"*, aldus het KNMI.[94]

Secretaris van de Groninger Bodem Beweging (GBB) Derk Kleijer twijfelt aan de conclusies van het KNMI, schrijft hij op 21 oktober 2015 in een opinieartikel in het Dagblad van het Noorden. Kleijer vindt de berichtgeving van het KNMI en het onderliggende rapport veel te vaag. Bewoners met vragen over bijvoorbeeld de situatie in Hellum kunnen er volgens hem niet mee uit de voeten. Wat betekent een daling van 14% bijvoorbeeld in absolute getallen? En slaat de opmerking over de daling van het seismisch risico *'op grotere afstand van Loppersum'* op Hellum, hemelsbreed 12 kilometer van Loppersum? Met andere woorden, vraagt Kleijer zich af, kunnen inwoners rustiger gaan slapen?

Het is voor de Groninger Bodem Beweging niet duidelijk of het rekenmodel van het KNMI op wetenschappelijke wijze is getoetst. Een reactie van een KNMI-woordvoerder dat deskundigen hebben meegekeken, vindt Kleijer onvoldoende. *"Wij, als inwoners van dit gebied, willen exact weten hoe en door wie het geheel onafhankelijk wordt getoetst. Immers, het maakt voor de geloofwaardigheid nogal wat uit als de meekijkende deskundologen bijvoorbeeld in dienst van de NAM of Shell zijn. En welke kwalificaties hebben deze meekijkers eigenlijk?"*

"Vanuit een soort black box worden de voorspellingen in het openbaar gedumpt", concludeert Kleijer. De secretaris benadrukt dat de conclusies van de OVV veel inwoners levendig voor de geest staan. *"Kort gezegd kwamen deze neer op het volgende: met de veiligheid van de inwoners is nooit serieus rekening gehouden. De weinig transparante en daardoor ook weinig geloofwaardige voorspellingen over meevallende pga's [de grondversnellingen, red.] door het KNMI roepen dat rapport in herinnering."*[95]

Nieuwe berekeningen brengen grondversnellingen in kaart
De belangrijkste uitkomst van de studie van het KNMI zijn zogenoemde *'hazardkaarten'*, oftewel kaarten van het aardbevingsgebied in Groningen die laten zien met wat voor grondversnellingen de regio rekening moet houden. Deze waardes zijn cruciaal om de schade in de toekomst in te schatten. De kaarten kunnen onder meer gebruikt worden voor een risicoanalyse van het winningsplan van de NAM, de beoordeling en versterking van gebouwen en het bepalen van prioriteiten, leggen het KNMI en TNO op 23 november 2015 uit in een toelichting aan SodM.[96]

94 Dost & Spetzler (oktober 2015).
95 Kleijer (21 oktober 2015).
96 KNMI & TNO (23 november 2015).



Figuur 6.1 Kaart met grondversnellingen van het KNMI

Bron: KNMI, 2015. De grondversnellingen op de kaart hebben een overschrijdingskans van 10% in 50 jaar.[97]

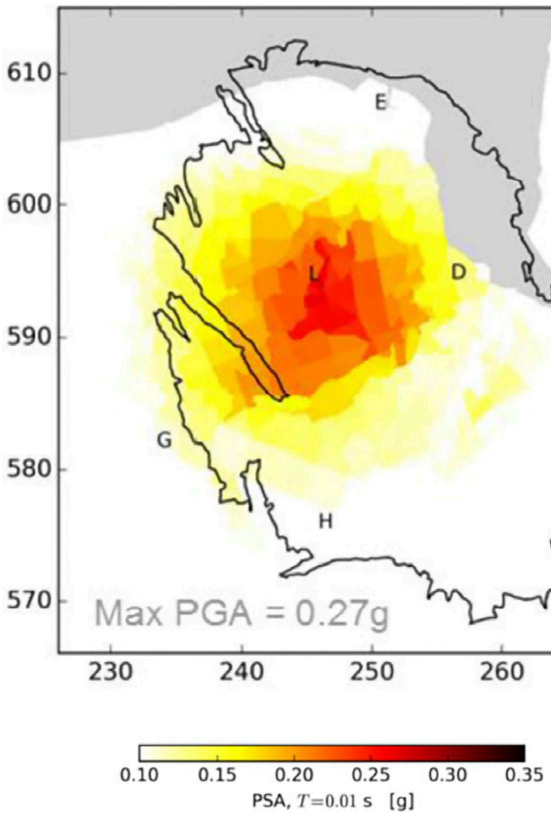
De berekeningen zijn gebaseerd op de verdeling van het aantal aardbevingen, de verdeling van de bevingen naar sterkte en de relatie tussen grondversnelling en de sterkte van de beving. Dit leidt tot een kansberekening. De waardes van de grondversnellingen die hieruit rollen, gaan uit van een overschrijdingskans van 10% in 50 jaar, oftewel 0,2% per jaar of eens in de 475 jaar. Dit is volgens TNO en het KNMI internationaal een gangbare maat voor bouwnormen.

TNO en het KNMI benadrukken dat de seismische-hazardanalyse *'internationaal de meest gebruikte methode is'* om de risico's in te schatten van natuurlijke aardbevingen. *"Bij natuurlijke seismiciteit is het aantal bevingen en de verdeling over magnitudes constant [over een langere periode, oftewel stationair, red.]. Door gaswinning geïnduceerde bevingen hebben echter een ander karakter: bij voortgaande productie nemen de bevingen toe in frequentie [niet-stationair, red.]. Het KNMI heeft dit aspect in haar model benaderd door aan te nemen, dat de frequentie van de bevingen over een beperkt aantal jaren (5) constant mag worden beschouwd."*[98] Dit betekent in de praktijk dat het KNMI het gemiddelde aantal aardbevingen per jaar neemt in de afgelopen vijf jaar.

97 Dost & Spetzler (oktober 2015).
98 KNMI & TNO (23 november 2015).

Het KNMI is niet de enige partij die de verwachte grondversnellingen bij aardbevingen door gaswinning in kaart brengt. In november 2015 publiceert de NAM ook eigen kaarten. De aanpak van de NAM is net weer anders. Zo legt het rekenmodel van de NAM in het zogenoemde *'Hazard and Risk Assessment'* (HRA) een relatie tussen de compactie in het Groningenveld, de breuken in het gasveld en de seismiciteit die is opgetreden. Het aantal aardbevingen per jaar is in het rekenmodel van de NAM niet constant, maar variabel. De NAM houdt ook rekening met de lokale bodemgesteldheid, terwijl het KNMI juist uitgaat van een gemiddelde ondergrond in Groningen.

Een ander verschil is dat het KNMI uitgaat van een maximale magnitude van 5,0, terwijl de NAM rekent met een maximale magnitude van 5,0 tot 6,5. Dit doet de NAM *'met het oog op de onzekerheid in de maximale magnitude voor de bevingen in het Groningenveld',* zo leggen het KNMI en TNO aan SodM uit.[99]



Figuur 6.2 Kaart met grondversnellingen van de NAM

Bron: NAM, 2015[100]

99 KNMI & TNO (23 november 2015).
100 NAM (7 november 2015).

6.2.8 Onzekerheden over aardbevingsrisico's blijven groot

SodM adviseert een 'lagere, maar stabiele gasproductie'
De nieuwe studies van het KNMI en de NAM over de seismische risico's in Groningen zijn belangrijke bouwstenen voor het winningsplan waar de NAM voor de periode 2016-2021 aan werkt en voor het advies dat SodM over dit nieuwe winningsplan moet geven. In december 2015 vat SodM de belangrijkste conclusies samen in een advies aan het ministerie van Economische Zaken.[101]

In een presentatie over dit advies in het provinciehuis in Groningen legt SodM uit dat de studies laten zien dat de seismiciteit en de seismische dreiging in Loppersum lager zijn dan in mei 2015. De seismische dreiging bij de stad Groningen en Delfzijl is vergelijkbaar. In vergelijking met twee jaar eerder is de seismiciteit in Delfzijl toegenomen. De studie van de NAM laat daarnaast zien dat bij een gasproductie van 33 miljard kubieke meter ongeveer 4.000 gebouwen een veiligheidsrisico hebben (oftewel een veiligheidsrisico tussen de 10^{-4} en 10^{-5}). De NAM noemt dit volgens SodM een '*verantwoord niveau van gaswinning*' en vindt het aantal gebouwen '*behapbaar*'.[102]

SodM heeft meerdere kanttekeningen bij de voorspellingen over de aardbevingsrisico's. Zo zijn de onzekerheden in de gebruikte rekenmodellen 'nog steeds groot'. Ook benadrukt SodM dat de gunstige gevolgen van minder productie bij het Loppersumcluster tijdelijk zijn. "*Uit nader onderzoek zal moeten blijken of het voor een evenwichtige verdeling de compactie van het gasvoerende gesteente verstandig is om op enig moment weer enkele clusters bij te zetten*."

SodM adviseert onder meer om de gasproductie terug te brengen naar een niveau '*waarbij het seismisch risico geminimaliseerd en zoveel mogelijk gestabiliseerd wordt, maar waarbij zodanig gelijkmatig wordt geproduceerd, dat snelle productiefluctuaties (tijdsduur week/maand) vermeden worden*'. Ook moet het seismisch risico leidend zijn voor de manier waarop de NAM in een jaar de productie over de verschillende clusters in het Groningenveld verdeelt. De berekeningen die de NAM hiervoor gebruikt en die de basis vormen voor de eerdergenoemde risicokaarten zouden door een onafhankelijke instantie moeten worden gemaakt.[103]

Winningsplan NAM: veiligheid inwoners is gewaarborgd
In april 2016 dient de NAM het definitieve nieuwe winningsplan in. De NAM benadrukt dat de veiligheid voor bewoners een leidraad is, net als een voortvarende afhandeling van schades en versterking *'waar noodzakelijk'*. Ook zet de NAM in op een *'zo gelijkmatig mogelijke productie'* (zie themahoofdstuk IV over vlakke winning) en een *'doelmatige gaswinning voor de operator'*. De NAM concludeert: *"De bovengrens voor de jaarproductie voor langere termijn in dit Winningsplan is 33 bcm [miljard kubieke meter] per gasjaar. Volgens de meest recente inzichten is bij dit productieniveau (en de lagere productieniveaus die NAM heeft doorberekend) een gelijkmatige productie mogelijk en is de veiligheid voor bewoners in voldoende mate*

101 SodM. Seismisch risico Groningenveld. Beoordeling rapportages & advies, december 2015.
102 SodM. Presentatie over advies SodM aan de Minister van Economische Zaken, 15 december 2015.
103 SodM. Seismisch risico Groningenveld. Beoordeling rapportages & advies, december 2015.

gewaarborgd. Voor het eerstvolgende gasjaar (2016-2017) stelt NAM voor om de huidige jaarproductie van 27 bcm en de heersende verdeling over de clusters te handhaven."

Volgens de NAM is het mogelijk om in de toekomst de productie jaarlijks '*neerwaarts of opwaarts op een beheerste en gelijkmatige wijze'* aan te passen. Dit doet de NAM op basis van een *'meet-en-regelprotocol'* dat op verzoek van de minister van Economische Zaken is gemaakt. In dit plan staat hoe de NAM de productie en verdeling wil bijstellen op basis van actuele gegevens over het aantal aardbevingen, de gemeten grondversnellingen en de voortgang van de versterkingsoperatie.

In de delen over de seismische risico's benadrukt de NAM dat er tot nu toe geen kwantitatieve relatie is tussen de gasproductie en de sterkte van aardbevingen. *"Onderzoek daarnaar is in volle gang en is in belangrijke mate afhankelijk van de gegevens uit de diverse meetnetwerken."* Ook geeft de NAM aan dat aardbevingen met een magnitude groter dan 5,0 zeer onwaarschijnlijk zijn. Wel komt er een workshop met internationale experts, om de maximale magnitude in Groningen te definiëren.

De NAM wil ook de maatschappelijke gevolgen van de aardbevingen in Groningen beter in beeld brengen. "*De inventarisatie beschrijft daarmee, naast de situatie eind 2015, ook de onderwerpen waar aanvullende informatie wenselijk is en welke aanpassingen van maatregelen de effectiviteit kunnen vergroten*", aldus de NAM.

Uit het winningsplan blijkt dat het overgrote deel van de schademeldingen valt in de eerste categorie van de schadegradaties volgens de Europese Macroseismische Schaal (zie paragraaf 1.2.3 van hoofdstuk 1). Deze schaal geeft de intensiteit van de aardbeving weer en de mogelijke schade aan gebouwen. In de eerste categorie (DS1) gaat het om *'verwaarloosbare tot lichte schade'*, zoals haarscheurtjes in muren en loszittende stenen die vallen. Ook is er een *'gering aantal'* schades in de tweede categorie van deze schaal (DS2), oftewel lichte constructieve schade zoals scheuren in meerdere muren en vallende delen van schoorstenen. In een *'tiental'* gevallen is er schade uit de derde categorie (DS3) gemeld, oftewel aanzienlijk tot zware schade. Het gaat dan om *'matige constructieve schade'*, zoals grote en diepe scheuren in de meeste muren van een gebouw, dakpannen die wegglijden, schoorstenen die breken of een breuk van niet-constructieve onderdelen in een huis. De NAM voegt daar direct aan toe dat er bij dit type schade vaak ook andere oorzaken zijn, zoals een slechtere staat van de woning. *"De aangetroffen (complexe) schadegevallen in DS3 zijn veelal multi-causaal en à priori niet eenduidig of uniek toe te wijzen aan aardbevingen."*

De NAM benadrukt dat er in de toekomst een '*gering aantal'* zware schades zullen ontstaan en dat schades uit de eerste en tweede categorie zullen blijven optreden. Omdat het bij deze schades *'meer om een maatschappelijk effect dan een levensbedreigend effect'* gaat, wil de NAM inzetten op maatregelen en monitoring. Het bedrijf denkt onder meer aan het verbeteren van het schadeprotocol, *'innovatie in schadeherstel' en 'koppelkansen'*, zoals het combineren van schadeherstel, nieuwbouw en verduurzaming bij bijvoorbeeld boerderijen.[104] *"Door een scherper beeld van de schades en het schadepotentieel, de maatregelen om het*

104 NAM. Winningsplan Groningen Gasveld 2016, 14 april 2016, pp. 55-56.

afhandelingsproces en de koppelkansen te optimaliseren en de validatie van dat beeld via het Meet- en Regelprotocol en de toekomstige 'event' rapporten is de schade naar verwachting proportioneel in verhouding met de winning", concludeert de NAM.

Tabel 6.1 Overzicht van maatregelen die NAM in 2016 onderzoekt om aardbevingen te voorkomen of te beperken

	Maatregel	Dit zegt de NAM over de effectiviteit:
1	Drukverschillen tussen het noorden en het zuiden van het veld zo klein mogelijk te houden.	"Het minimaliseren van drukverschillen over het veld is een algemeen aanvaarde en door de NAM tot 2013 gehanteerde 'best practice' binnen de industrie, die leidt tot een hogere productiecapaciteit en een efficiëntere winning van de totale volumes." Na 2013 lukte dit door de insluiting van clusters niet meer. Dit principe wordt in 2016 alsnog verder onderzocht.
2	De gasafname van het veld zo te optimaliseren dat die voornamelijk in het zuiden van het veld plaatsvindt, om zo het veld rond Loppersum, waar tot nu toe de meeste bevingen hebben plaatsgevonden, te ontzien.	
3	Het verlagen van de druk in de randblokken om die zo op gelijke druk met het hoofdgedeelte van het veld te brengen.	
4	Verminderen van de maximale jaarlijkse gasafname van het veld.	Vertraagt de aardbevingen, maar leidt niet tot een wezenlijke vermindering
5	Het zo veel mogelijk handhaven van de druk in het veld door het injecteren van een bepaald volume gas (stikstof), waardoor minder compactie ontstaat.	Wordt niet verder onderzocht 'gelet op de omvang en complexiteit van een dergelijk project'
6	Het zodanig gelijkmatig produceren van het gasveld, dat snelle productiefluctuaties worden vermeden.	Onderdeel van het onderzoeksprogramma van de NAM

Bron: NAM, 2016[105]

In het verhaal dat de NAM naar het publiek voorbereidt, benadrukt de NAM dat het aardbevingsrisico '*binnen aanvaardbare Nederlandse normen ligt*', '*met een goed behapbaar programma voor de versterking van huizen*'. "*Verdere produktie-beperking levert marginale verbetering op, maar kost veel*", zo staat in de interne *'story line'* uit december 2015.

105 NAM. Winningsplan Groningen Gasveld 2016, 14 april 2016, p. 59.

"*Indien Groningen-produktie heel ver wordt teruggebracht ("omkeer-scenario") dan kunnen honderden miljarden kubieke meters gas ongeproduceerd blijven en 100 miljard aan waarde worden vernietigd. Hiermee wordt ook de economische basis onder het Plan-Alders [de versterkingsoperatie, red.] weggehaald*." De NAM laat het feit buiten beschouwing dat bevingen, veroorzaakt door de gasproductie, tot grootschalige schade leiden.

De NAM wil naar buiten toe ook benadrukken dat het risico op aardbevingen daalt en dat er steeds minder onzekerheden zijn. Daardoor hoeven er minder huizen versterkt te worden: 4.000 bij een productie van 33 miljard kubieke meter per jaar. De NAM verwacht dat dit aantal daalt bij een nieuwe ronde onderzoeken. De nationale veiligheidsnorm uit december 2015, de eerdergenoemde Meijdamnorm, geeft volgens het bedrijf een toetsingskader voor het aardbevingsrisico.[106]

TNO: norm ontbreekt voor veel type schade
Na de publicatie van het winningsplan van de NAM vraagt SodM advies bij TNO over de relatie tussen piekgrondversnellingen en schade door aardbevingen. Is het mogelijk om te stellen dat er bij bepaalde versnellingen schade optreedt? En welke niveaus van schade zijn eigenlijk geaccepteerd? In een notitie van 27 mei 2016 slaat TNO een heel andere toon aan dan de NAM eerder deed. Zo benadrukt het kennisinstituut dat er voor schades in de tweede, derde en vierde categorie van de EMS-schaal geen normen of richtlijnen zijn. TNO schrijft: *"Er zijn daarvoor derhalve geen expliciete keuzes bekend ten aanzien van de schade die wordt geaccepteerd."*

Op basis van eerdere studies en literatuur legt TNO uit dat het moeilijk is om een relatie vast te stellen tussen de verschillende grondversnellingen en de daaraan gerelateerde schade. Soms is er bij een zeer lage piekgrondversnelling (pga) al een kleine kans op schade. Met andere woorden: in Groningen zijn bij kleine bevingen veel grotere kansen op schade. TNO beveelt aan om meer onderzoek te doen en de schades uit de tweede (DS2) en derde categorie (DS3) in Groningen te analyseren. Want, benadrukt TNO: *"DS2 schade is veel ingrijpender en moeilijker te repareren; DS3 schade leidt in veel gevallen tot het total loss zijn van bouwwerken. [...] Het is uiteindelijk aan de overheid om bepaalde normen te stellen."*[107]

SodM: schade door gaswinning is niet acceptabel
Voor toezichthouder SodM is het winningsplan van de NAM onvoldoende, blijkt uit het advies van 21 juni 2016. Zo ontbreekt het onder meer aan een berekening van de mate van schade voor EMS-categorieën 1, 2 en 3. Daardoor is de schade onderbelicht, terwijl de kans op onherstelbare schade op een groot aantal gebouwen volgens SodM *'aanzienlijk groter is dan de kans op dodelijke slachtoffers'.* SodM schrijft: *"De beoordeling van NAM dat schade van niveau DS1 en zeker DS2 voor de inwoners van Groningen acceptabel zou zijn, wordt door SodM niet gedeeld. DS2 schade (scheuren in meerdere muren) is naar de mening van SodM geen "hinder". Bij DS3-schade zijn gebouwen dusdanig zwaar beschadigd dat herstel economisch niet meer haalbaar is en nieuwbouw noodzakelijk wordt."*

106 NAM. Nederland en aardgas, story line, 1 december 2015.
107 TNO. Notitie aan SodM inzake relatie tussen PGA waarden en kans op schade door geïnduceerde aardbevingen in Groningen, 27 mei 2016.

Over de maatregelen die de NAM heeft onderzocht om aardbevingen te voorkomen of te beperken, schrijft SodM, dat de beoordeling van de NAM *'in belangrijke mate mede bepaald'* wordt door *'de modelkeuzes en aannamen'* die het bedrijf maakt in het onderliggende rekenmodel. Het is volgens SodM niet mogelijk om de berekeningen van de NAM door een onafhankelijke partij te laten controleren. *"De berekende effectiviteit van de verschillende maatregelen moet dan ook gerelativeerd worden."* Het valt SodM op dat de NAM alleen mitigerende maatregelen voorstelt en geen maatregelen om aardbevingen te voorkomen. Bovendien is het nog maar de vraag of een mitigerende maatregel zoals de versterking van huizen in Groningen mogelijk is, bijvoorbeeld als het gaat om monumenten. *"Het voorkomen en beperken van schade zou het uitgangspunt moeten zijn bij de productie",* benadrukt SodM. *"NAM geeft er onvoldoende blijk van dat dit ook voor hen een leidend criterium is."*

Ook over het meet-en-regelprotocol is SodM ontevreden. *"Een belangrijke tekortkoming is gelegen in het feit dat NAM nog niet in staat is gebleken een systeem-optimalisatie en een bijhorende Meet- en regelcyclus te ontwikkelen die het seismisch risico nog verder zou kunnen reduceren, door te zorgen voor een optimale verdeling van de gaswinning over de verschillende deelgebieden",* aldus het advies. Ook staat in het advies: *"SodM heeft er eerder op gewezen dat de productieverdeling over het gasveld moet plaatsvinden op basis van een adequaat risico-beheerssysteem, waarbij rekening wordt gehouden met de ontwikkelingen in de seismiciteit, het seismisch risico en de voortschrijdende inzichten",* vervolgt de toezichthouder. "*In het winningsplan wordt gekozen voor het handhaven van de huidige verdeling van de productie over de productieclusters. Deze keuze wordt niet goed onderbouwd. Hiermee is de productieverdeling over de clusters niet ingericht op basis van het seismisch risico."*

Een andere belangrijke conclusie van SodM is dat de vraag wat een verantwoord winnings-niveau is ondanks het toegenomen onderzoek '*niet eenduidig'* te beantwoorden is.[108] *"Wij betwistten a de conclusie dat je bij 33 veilig zou kunnen produceren, omdat we de uitkomsten van de risicomodellen, de modellen door de NAM gebruikt wat betreft de risicogegevens, niet vertrouwden",* verklaart Van der Meijden tijdens zijn openbaar verhoor. *"En b vonden wij de aanname dat je 4.000 huizen zou kunnen versterken in no time, want dat moest dan heel snel gebeuren, volstrekt ongeloofwaardig."*[109]

KNMI: seismische dreiging neemt af
Op 30 juni 2016 publiceert het KNMI een nieuwe versie van de risicokaart met grond-versnellingen in het aardbevingsgebied. In tegenstelling tot de oude versie neemt deze kaart ook de gevolgen van de ondiepe ondergrond in Groningen mee die uit klei, veen of zand bestaat. Deze ondergrond kan de aardbevingen verzwakken of versterken. Door de extra gegevens nemen de onzekerheden in de voorspellingen af, benadrukt het KNMI. De seismische dreiging kan daardoor ook naar beneden worden bijgesteld: in de gemeente Loppersum, het hart van het aardbevingsgebied, gaat de te verwachte grondversnelling (PGA) van 0,36g naar 0,22g (gebaseerd op een overschrijdingskans van eens in de 475 jaar).[110]

108 SodM (mei 2016).
109 Verslag openbaar verhoor de heer Van der Meijden, 27 september 2022.
110 KNMI (30 mei 2016).

Hoewel de NAM een andere methode gebruikt om de grondversnellingen te voorspellen – namelijk op basis van productiescenario's in aanvulling op de aardbevingen die tot dan toe zijn opgetreden – zijn de verschillen volgens het KNMI klein. "*De resultaten van de berekeningen van het KNMI moeten dan ook beschouwd worden als een onafhankelijke verificatie van de NAM dreigingsberekeningen.*"[111]

Twee maanden na de publicatie van de nieuwe risicokaart van het KNMI, op 9 september 2016, maakt het KNMI bekend dat de effecten van minder gas winnen zichtbaar zijn in de metingen van het instituut. *"Sinds 2014 is de seismiciteit rondom Loppersum afgenomen. Het zwaartepunt van het seismisch moment, een maat voor de vrijgekomen energie, verplaatst zich naar het zuiden van het Groningenveld."*[112]

Begin 2017 meldt het KNMI dat de trend zich heeft doorgezet: in 2016 zijn in totaal 13 aardbevingen geweest met een magnitude hoger dan 1,5. "*Dit aantal werd voor het laatst in 2007 opgetekend*", aldus de seismologen. *"In de tussenliggende jaren werd een maximum aantal van 32 bevingen in 2013 bereikt. Sinds 2014 daalt het jaarlijks aantal bevingen."*

Een half jaar later blijkt dat de dreiging door aardbevingen nauwelijks is gewijzigd. *"In het noordelijk deel van het Groningen-gasveld is een lichte daling van de seismische dreiging te zien en in het zuidelijk deel een lichte stijging",* aldus het KNMI in een update op 15 juni 2017.[113] *"De berekeningen laten zien dat in het noordelijk deel van het Groningen-gasveld de seismische dreiging met maximaal 0,05g is afgenomen en in het zuidelijke deel met maximaal 0,05g toegenomen",* aldus het KNMI. "*Deze af- en toename zijn vooral het gevolg van het verplaatsen van de bevingen naar het zuiden van het Groningenveld. De verplaatsing is vorig jaar al waargenomen in het seismisch moment, een maat voor de vrijgekomen energie. Het maximum van de te verwachte grondversnelling is licht gestegen van 0,22g in 2016 naar 0,24g.*"[114]

Communicatie over risico's is onduidelijk

Doordat de kennis over de gevolgen van de gaswinning sterk toeneemt, veranderen de inzichten en inschattingen over de veiligheid in Groningen regelmatig. Dit leidt tot onduidelijkheid bij inwoners in Groningen, verklaart Muntendam-Bos van SodM in haar verhoor. *"In de eerste jaren [2014] wisten we eigenlijk alleen wat over de seismische dreiging, dus over wat voor grondbewegingen er in Groningen kunnen optreden",* aldus Muntendam-Bos. *"Eerst moesten al die huizen in Groningen in kaart gebracht worden: wat voor huizen staan daar, waar staan ze en waar staan ze ten opzichte van die grondbeweging? Dat moest goed in kaart gebracht worden. Ook moest geanalyseerd worden of de Nederlandse huizen slapper of minder slap zijn of steviger juist dan huizen gemiddeld genomen in het buitenland. Daar zijn heel veel proeven en analyses*

111 KNMI. Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht (tijdlijn) waarin is opgenomen in hoeverre door en binnen het KNMI, respectievelijk door derden die het KNMI hierover benaderden, risico's zijn gesignaleerd die mogelijk verbonden waren aan de winning van aardgas, 8 april 2021.

112 KNMI. Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht (tijdlijn) waarin is opgenomen in hoeverre door en binnen het KNMI, respectievelijk door derden die het KNMI hierover benaderden, risico's zijn gesignaleerd die mogelijk verbonden waren aan de winning van aardgas, 8 april 2021.

113 KNMI. Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht (tijdlijn) waarin is opgenomen in hoeverre door en binnen het KNMI, respectievelijk door derden die het KNMI hierover benaderden, risico's zijn gesignaleerd die mogelijk verbonden waren aan de winning van aardgas, 8 april 2021.

114 KNMI (15 juni 2017).

voor gedaan, zo ook bij de TU Delft en in Italië bij een onderzoeksinstituut. Er is zelfs een compleet Gronings huis nagebouwd op een triltafel om te kijken hoeveel trilling dat huis kon hebben als je gewoon een Nederlands bakstenenhuis zou opbouwen daar. Al die kennis is steeds meer meegenomen in de risicoanalyse."

Muntendam-Bos vervolgt: "*Vanaf eind 2015 hadden we ook de eerste berekening van hoeveel het risico nu echt is. Die zijn steeds verder verfijnd. De NAM heeft daarbij de aanname genomen: we beginnen zo conservatief mogelijk. Dat betekent dat er in eerste instantie waarschijnlijk een heel hoog risico uit komt, maar we gaan die modellen steeds verder ontwikkelen en steeds beter maken, waardoor we uiteindelijk steeds beter inzicht krijgen in de risico's. Dat heeft voordelen, omdat je in eerste instantie meteen eerlijk bent."*

"Het nadeel is dat je wel verwarring creëert bij de inwoners van Groningen over dat het risico iedere keer naar beneden wordt bijgesteld. Voor iemand die niet goed in dat onderzoekswereldje zit en weet hoe dat gaat en hoe die modellen zich ontwikkelen, is dat toch heel moeilijk uit te leggen. Het ene jaar zeg je dat het risico van iemands huis om in te storten 1 op de 100.000 is en het volgende jaar zeg je opeens dat het 1 op de miljoen is. Dat is heel moeilijk uit te leggen. Dan ga je ook van "je moet wel versterkt worden" naar "je moet niet versterkt worden". Dat heeft heel veel verwarring, heel veel problemen, denk ik, en onzekerheid ook gecreëerd."

Volgens Muntendam-Bos was er in deze periode geen alternatief. *"Nee, ik denk dat dit vanuit de eerlijkheid de eerlijkste en de beste aanpak was. Alleen, vanuit de communicatie is dat gewoon een stuk lastiger. Daar zijn misschien wel steken gevallen. Het is heel moeilijk te communiceren en het is heel moeilijk uit te leggen, maar juist in het geheel van omgaan met onzekerheden is het ook lastig, ook voor betrokken partijen. Ze willen heel graag een hard getal, maar in deze wereld bestaan er geen harde getallen. Je gaat na met hoeveel zekerheid je wilt denken dat het veilig is en niet: bij dit niveau is het absoluut veilig."*[115]

6.2.9 Aardbevingen lijken beheersbaar met een protocol en onderzoek

'Hand aan de kraan' voor Groningen
Na de kritiek van SodM op het eerste meet-en-regelprotocol moet de NAM van het ministerie van Economische Zaken voor 1 juni 2017 een nieuwe versie indienen bij SodM. SodM spreekt van een *'duidelijke verbetering'* en keurt op 30 juni 2017 het meet-en-regelprotocol van de NAM goed.

Het meet-en-regelprotocol is geen nieuw fenomeen. Zo heeft de gasopslag in Bergermeer al sinds 2011 een vergelijkbaar plan om aardbevingen te voorkomen en beperken (zie paragraaf 3.2 van hoofdstuk 3). De basis van het protocol is de Mijnbouwwet uit 2003, die stelt dat bedrijven zoals de NAM maatregelen moeten nemen om aardbevingen te voorkomen en te beperken. De cijfers over de seismiciteit – die na 2014 afneemt – versterken het idee dat het mogelijk is om de gevolgen van de gaswinning in Groningen te sturen.

115 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Muntendam-Bos, 29 augustus 2022.

Voor SodM betekent het meet-en-regelprotocol een koerswijziging in de discussie over het beheersen van de risico's van de gaswinning in Groningen. SodM voelt zich namelijk steeds minder comfortabel over de adviezen met daarin concrete gasvolumes. *"In '15 vraagt Staatstoezicht in toenemende mate aan de NAM om met behulp van een meet-en-regelprotocol, een stoplichtensysteem, hand-aan-de-kraanprincipe, het veld te opereren in detail",* verklaart inspecteur-generaal Van der Meijden in zijn openbaar verhoor.

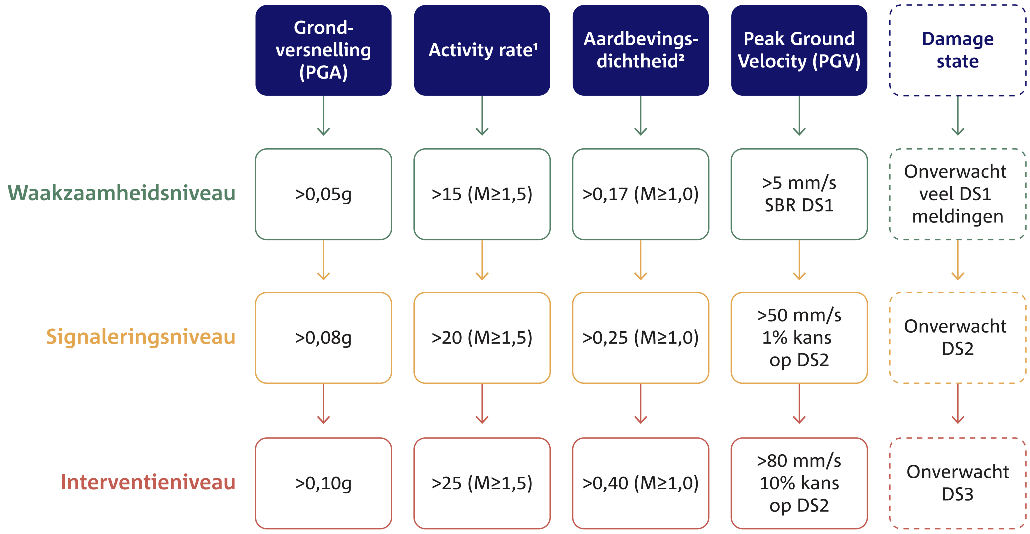
Van der Meijden vervolgt: *"Ga eens kijken als er bevingen zijn wat je dan in de buurt gedaan hebt. Kun je dat operationeel relateren? [...] Wij kregen de indruk in '15 en dat werd begin '16 versterkt dat dat veld misschien wel luisterde naar die ingrepen. [...] Wij hadden zoiets van: als je nou wilt zorgen dat je aan die Meijdamnormen voldoet, dan moet je naar een precisering van risico's in de bovengrond over dat hele veld in de provincie Groningen, van waar eigenlijk een beving kan optreden en hoe sterk die dan kan zijn en wat de relatie is met de productie. Dus een set van productieparameters en geografische parameters: waar ben je? Dat noemden wij "risicogestuurde productie". [...] Als je merkt dat er bevingen optreden, moet je onmiddellijk met een respons komen."*[116]

In het meetprotocol dat SodM in 2017 goedkeurt, geeft de NAM aan op welke manier de risico's beperkt kunnen worden *'als de aardbevingen daar aanleiding toe geven'*. Doel is *'het zo veel als redelijkerwijs voorkomen van schade',* aldus de NAM.[117] In het protocol staat ook hoe de NAM de aantallen en zwaarte van aardbevingen meet en analyseert.

Het protocol treedt in werking als de NAM bepaalde indicatoren overschrijdt. Denk hierbij aan de grondversnellingen ('PGA' in jargon), het aantal aardbevingen in het Groningenveld in de laatste twaalf maanden, het aantal bevingen per vierkante kilometer in een jaar en de grondsnelheid (PGV). *"Een verhoging van de activiteit in het veld, of een concentratie van bevingen op een bepaalde locatie, verhoogt (lokaal) de kans op een zwaardere beving",* legt toezichthouder SodM in een evaluatie uit. *"Beide parameters zijn daarmee een indicator voor een verhoogd (lokaal) risico. Afhankelijk van deze parameters worden eventueel ingrepen in het productiesysteem van het Groningen-gasveld genomen."*[118]

Ook de schade aan gebouwen is opgenomen als indicator. Tot november 2018 is het echter niet mogelijk om de verwachte schade te berekenen. In 2019 adviseren experts om de indicator uit het protocol te halen, omdat er veel onzekerheden zijn *'rond het betrouwbaar identificeren van aardbevingsschade'*. De grondversnellingen geven ook inzicht in de mogelijke schade.[119]

116 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.
117 NAM (3 juli 2017).
118 SodM (2 juli 2019).
119 SodM (2 juli 2019).



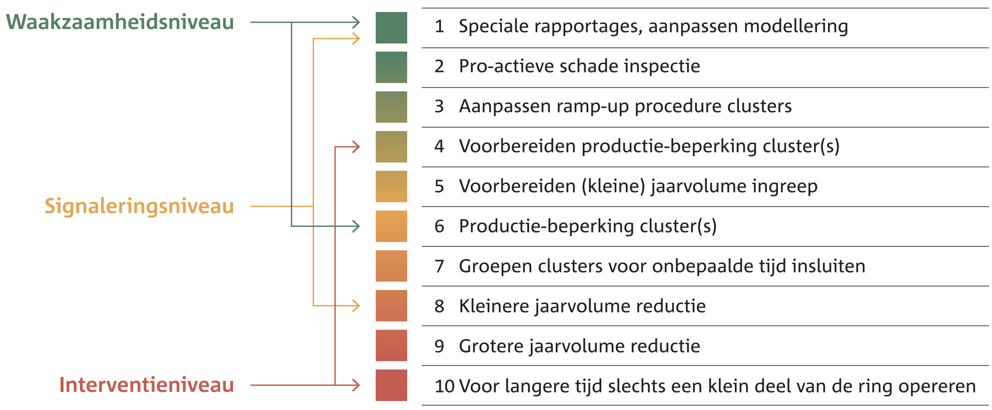
¹ Bevingen ≥1,5 per jaar
² Bevingen ≥1,0 per km²-jaar

Figuur 6.3 Meet- en regelprotocol voor het Groningenveld

Bron: SodM, 2018[120]

Het doel van het meet-en-regelprotocol is om code oranje en code rood *'zo veel mogelijk te voorkomen'*, schrijft de NAM in de technische bijlage van dit protocol. Bij code oranje komt het *'NAM Risk Coordination Team'* in actie. Dit team geeft binnen 48 uur een korte analyse van de situatie, inclusief maatregelen die binnen enkele weken in werking treden. De NAM bespreekt deze maatregelen met GTS en toezichthouder SodM. In sommige gevallen is ook de goedkeuring van de minister van Economische Zaken nodig.[121] De grondversnellingen bij code rood zijn volgens de NAM gerelateerd aan een aardbeving met een magnitude 4,0 of hoger, *'waarbij significante schade of interruptie verwacht wordt'.* Code rood betekent *'vrijwel altijd direct een ingreep'* zoals productiebeperking. In het meet-en-regelprotocol staan bijvoorbeeld maatregelen zoals het gaswinnen op bepaalde locaties (clusters) of op jaarbasis minder produceren (zie figuur 6.4).

120 SodM (1 februari 2018).
121 NAM (mei 2017).



Figuur 6.4 Maatregelen om aardbevingen te voorkomen en beperken

Bron: SodM, 2018[122]

Inspecteur-generaal Van der Meijden noemt het meet-en-regelprotocol van de NAM *'elegant'. "Wat ik u eerder heb geprobeerd uit te leggen, is dat ik erg gecharmeerd was van de koerswijziging die wij in 2017 hebben ingezet met het meet-en-regelprotocol – lees "hand aan de kraan" – omdat ik dat elegant vond"*, verklaart Van der Meijden. "*Dat was 24 uur per dag meten wat het veld doet, dus heel snel kunnen ingrijpen, in plaats van een halfjaarplafond of een langjariger plafond. Ik vond dat nog steeds, op dat moment, het beste model. Het kon niet vertellen wanneer je aan de veiligheidsnormen zou voldoen, maar was wel een model dat de kans op het verminderen en de kans op het niet krijgen van zware bevingen zou faciliteren.*"[123]

Onderzoek naar gevolgen gaswinning neemt toe
Na het OVV-rapport in 2015 komt er meer aandacht voor publiek onderzoek naar de gevolgen van de gaswinning in Groningen. De raad richt zich met deze aanbeveling zowel op het ministerie van Economische Zaken, mijnbouwbedrijven en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Volgens de OVV is de kennisontwikkeling over de risico's van gaswinning tekortgeschoten en is onafhankelijk en multidisciplinair onderzoek nodig. Het ministerie van Economische Zaken neemt de aanbeveling van de OVV over en gaat aan de slag met een voorstel. Dit betekent dat zogenoemde kwartiermakers met allerlei betrokken partijen gaan praten om de mogelijkheden te inventariseren.

Op 6 maart 2015 biedt kennisinstituut TNO samen met KNMI, Deltares en meerdere universiteiten alvast een eigen voorstel aan bij het ministerie. Zij pleiten voor een nationaal onderzoeksprogramma aardbevingsrisico's, met zowel aandacht voor de effecten van de gaswinning ondergronds als bovengronds. *"Vanwege het gewenste onafhankelijke karakter ligt een financieringsvorm voor het programma met grotendeels publieke financiering meer voor de hand dan een vorm met een significant deel private financiering"*, schrijven de partijen

122 SodM (1 februari 2018).
123 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.

in het voorstel.[124] In een e-mail aan het ministerie schrijft TNO dat de industrie het voorstel ondersteunt en ook bereid is om het onderzoeksprogramma te *'sponsoren'.* Het programma zou vrij snel kunnen starten.[125] Het ministerie stuurt het voorstel door aan inspecteur-generaal Van der Meijden van SodM, die een aantal kanttekeningen heeft. *"Hoe staat het met de onafhankelijkheid als de industrie meedoet",* vraagt hij zich af. En, schrijft Van der Meijden: *"Kunnen de Nederlandse instellingen de wetenschappelijke expertise (breedte en diepgang) leveren die nodig is of zouden we ook een internationale inbreng niet moeten uitsluiten?"* SodM denkt hierbij eerder aan Harvard en wetenschappers in Italië, die veel ervaring hebben met aardbevingen.[126] Naast het initiatief van TNO zijn er ook andere ideeën in de maak, zoals een *'National Induced Seismicity Program'* en een *'Nationale Kennisontwikkeling en Innovatie Agenda voor Aardbevingen'.* Na veel discussies besluit het ministerie van Economische Zaken in oktober 2015 dat er twee aparte kennisprogramma's komen: een programma dat is gericht op kennis over de ondergrond bij mijnbouw in heel Nederland en een kennisplatform dat zich richt op de effecten van gaswinning op de bovengrond. Niet iedereen is daar blij mee, blijkt uit mailverkeer. Juist in Groningen zijn de boven- en ondergrond onlosmakelijk met elkaar verbonden.[127]

Op 24 juni 2016 deelt minister Kamp van Economische Zaken het uiteindelijke resultaat van alle gesprekken en ideeën met de Tweede Kamer. Het ministerie start met het Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (KEM). Dit onderzoeksprogramma moet de kennisontwikkeling over de gevolgen van mijnbouw versnellen, de samenwerking tussen kennisinstellingen bevorderen en leiden tot *'onafhankelijke, toegankelijke en gezaghebbende'* kennis. Het gaat vooral om onderzoeken voor de korte termijn, van zes maanden tot een paar jaar. *"Door deze focus draagt het KEM programma beperkt bij aan kennisvermeerdering binnen de Nederlandse universiteiten",* aldus de TU Delft in een terugblik voor de enquêtecommissie.[128]

In de brief aan de Tweede Kamer in juni 2016 benadrukt Kamp dat het concept van het onderzoeksprogramma is opgesteld in overleg met SodM en geconcentreerd is op de *'zorgen en vragen'* over mijnbouwactiviteiten. Ook onderzoeksvragen van de Nationaal Coördinator Groningen komen aan bod. Met de onderzoeken wil het ministerie onder meer de onderzoeken van de NAM over de gaswinning in Groningen onafhankelijk toetsen. Daarnaast gaan betrokken wetenschappers de uitkomsten van hun onderzoek actief met betrokken partijen in Groningen delen. Een wetenschappelijke adviescommissie bewaakt de onafhankelijkheid en adviseert over de onderzoeksvragen. Zij doet jaarlijks verslag over de voortgang van de onderzoeken.[129]

In mei 2017 gaat de adviescommissie, inmiddels omgedoopt tot wetenschappelijk panel, van start. Rector magnificus Frank Baaijens van de Technische Universiteit Eindhoven is aangesteld als voorzitter. Naast vijf hoogleraren uit binnen- en buitenland schuiven drie

124 Nationaal Onderzoeksprogramma Aardbevingsrisico's (NOA), 6 maart 2015.
125 TNO. Mailbericht, 9 maart 2015, 14.27. Onderwerp: Groningen dossier.
126 SodM. Mailbericht, 9 maart 2015, 16.49. RE: Groningen dossier.
127 Ministerie van EZ. Mailbericht, 10 juni 2015, 8.47. Onderwerp: RE: kennisontwikkeling en innovatie agenda en onderzoekprogramma aardbevingen.
128 TU Delft. Schriftelijke inlichting met een overzicht van publicaties en onderzoeksprogramma's van de TU Delft over het verband tussen gaswinning, bodemdaling en/of aardbevingen, inclusief cruciale momenten en mijlpalen in die kennisontwikkeling en de rol van de TU Delft daarin, 9 december 2021.
129 Kamerstuk II 2015/16, 32849, nr. 80.

vertegenwoordigers aan van het ministerie van Economische Zaken, SodM en de Nationaal Coördinator Groningen. Het onderzoeksbudget voor 2017 is in totaal 4,5 miljoen euro: 2,5 miljoen euro van het ministerie van Economische Zaken en 2 miljoen euro van SodM.[130]

Doordat de totstandkoming van het Kennisprogramma Effecten Mijnbouw lang op zich laat wachten, is de financiering van het onderzoek naar de gevolgen van de gaswinning tot 2017 vooral afhankelijk van de NAM en Shell, aldus de terugblik van de TU Delft. *"Na de beving bij Huizinge in 2012 wordt duidelijk dat meer onderzoek nodig is naar de aardbevingen in Groningen. In een gezamenlijk initiatief van TNO, KNMI, Deltares, de Universiteit Utrecht, de Technische Universiteit Delft en de Rijksuniversiteit Groningen worden verscheidene malen onderzoeksplannen geformuleerd en besproken met vertegenwoordigers van het ministerie van Economische Zaken onder de noemer Nationaal Induced Seismicity Platform (NISP) en later ook Nationaal Onderzoek Aardbevingen (NOA). Ook wordt door NWO [De Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek] gepoogd om financiering voor wetenschappelijk onderzoek op dit gebied te organiseren, op initiatief van prof. Fokkema, die in de periode 2010-2016 voorzitter van gebiedsbestuur aard- en levenswetenschappen van NWO was. Dit alles leidt echter tot 2017 niet tot substantiële onderzoeksfinanciering door de Nederlandse overheid en veruit de meeste kennisontwikkeling vindt plaats op initiatief en gefinancierd door NAM/Shell."*[131]

NAM financiert onderzoeksprogramma NWO
Naast het Kennisprogramma Effecten Mijnbouw komt er ook een *'Nationaal programma Kennisontwikkeling Diepe Ondergrond',* oftewel DeepNL. Dit programma valt onder de paraplu van NWO en gaat in december 2017 van start voor een periode van ongeveer acht jaar. DeepNL wil *'het fundamentele begrip verbeteren van de dynamiek van de diepe ondergrond onder invloed van menselijk ingrijpen',* aldus NWO. Een ander doel is '*de onderlinge samenhang'* vergroten van de onderzoeken in Nederland naar dit thema. *"De kennis die DeepNL gaat opleveren zal niet alleen van belang zijn om te begrijpen wat de gevolgen zijn van de langjarige gaswinning in Groningen en wat de inwoners van Groningen de komende 50 jaar kunnen verwachten. Ik denk ook aan ander menselijk ingrijpen in de ondergrond, zoals* CO_2*-opslag, zoutwinning, geothermische energie en de oude mijngebieden in Zuid-Limburg",* aldus NWO-voorzitter Stan Gielen bij de aankondiging.

Cruciaal verschil met het KEM-onderzoek is de financiering: DeepNL is voor een groot deel gefinancierd door de NAM. Het totale budget is 23,75 miljoen euro, waarvan 15 miljoen euro van de NAM, 5 miljoen euro van NWO en een 'PPS-toeslag' van 3,75 miljoen euro (bijdrage van het ministerie van Economische Zaken). De 15 miljoen euro die de NAM betaalt, is voor rekening van de Maatschap Groningen. Dit betekent dat staatsdeelneming EBN 6 miljoen euro betaalt (40%) en Shell en ExxonMobil elk 4,5 miljoen euro. De belangrijkste thema's van DeepNL zijn het analyseren van de oorzaken van seismiciteit en bodemdaling, het monitoren en voorspellen van seismiciteit en de gevolgen.

130 Kennisprogramma Effect Mijnbouw (KEM) (1 oktober 2008).
131 TU Delft. Schriftelijke inlichting met een overzicht van publicaties en onderzoeksprogramma's van de TU Delft over het verband tussen gaswinning, bodemdaling en/of aardbevingen, inclusief cruciale momenten en mijlpalen in die kennisontwikkeling en de rol van de TU Delft daarin, 9 december 2021.

In de aankondiging van het onderzoeksprogramma benadrukt NWO dat het onderzoek van DeepNL onafhankelijk is en dat de NAM geen zeggenschap heeft over de inhoud of strategie van het programma. Ook worden alle resultaten gepubliceerd. NAM steunt deze werkwijze, benadrukt NWO. *"NAM onderschrijft dat het programma aantoonbaar onafhankelijk moet zijn en dat het aan de kwaliteitseisen moet voldoen die NWO stelt."*[132]

SodM vindt financiering van olie- en gasindustrie 'absolute no go'
Dat de onderzoeksprogramma's KEM en DeepNL pas twee jaar na het OVV-rapport van start gaan, komt onder meer door discussies over de onafhankelijkheid van het onderzoek en de rol van SodM bij de programma's, verklaart inspecteur-generaal Van der Meijden. Van der Meijden merkt in zijn eigen organisatie hoe moeilijk het is om onafhankelijke experts te vinden die geen banden hebben met de olie- en gasindustrie. *"Maar het was een monnikenklus, omdat die wereld [...] zo klein is"*, verklaart Van der Meijden. "*Daar liep ik tegen aan toen wij probeerden invulling te geven aan het strikte advies van de OVV: beleg het onderzoek extern en op korte, middellange en lange termijn. [...] Nou, waar loop je dan tegen aan? Dat de meeste van dat handje vol experts linksom of rechtsom contacten hebben met de sector, wereldwijd."*

Het ministerie dringt aan op een samenwerking tussen NWO en SodM, maar Van der Meijden vindt het onacceptabel dat het NWO-programma financiering krijgt van Shell (is de NAM, red.). Dat kan hij niet uitleggen aan de buitenwereld. *"Ik kwam er op een gegeven moment achter dat NWO gesponsord wordt door Shell met 15 miljoen euro. Dat geld is prachtig, maar ik vond het onverkoopbaar in mijn functie, gevraagd om het onafhankelijk te beleggen, dat ik me zou laten associëren in mijn voorstellen met een organisatie als NWO, die gesponsord werd door Shell. Ik vond dat een absolute no go."*

Van der Meijden deelt zijn kritiek met het ministerie van Economische Zaken. *"Ik had het gevoel dat er weerstand was, om dat niet op die manier te doen. [...] Klaarblijkelijk had het ministerie het idee "dat doen we maar met NWO" en dat vond de OVV ook. Ik wilde dat niet. [...] Ik vrees dat dat voor vertraging heeft gezorgd. [...] Dat betekende een vertraging van een jaar."*

Het publieke Kennisprogramma Effecten Mijnbouw, waar SodM wel nauw bij betrokken is, stelt uiteindelijk voor om de wetenschappers in de adviescommissie een protocol te laten ondertekenen over hun integriteit en banden met de olie- en gassector. "*Je moest wat"*, zegt Van der Meijden. "*Is dat waterdicht? Nee, natuurlijk niet. Ze moesten van aanzien zijn, ze moesten beschikbaar zijn, ze moesten zowel per telefoon, per video als fysiek aanwezig kunnen zijn als dat nodig was en ze moesten in zijn totaliteit gezien worden als het beste wat er was. Uiteindelijk is dat gelukt. Dat is een heel fluïde organisatie geworden, die dus heel makkelijk kan inspelen. Maar goed, ik spreek nu van na mijn tijd. Het heeft voor mij veel te lang geduurd voor we het hadden."*[133]

Maximale magnitude blijft een lastig begrip
De NAM worstelt met de communicatie over de maximale magnitude, verklaart Jan van Elk. Het bedrijf maakt bij het winningsplan 2016 gebruik van een conservatieve schatting en

132 NWO (november 2017).
133 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.

vraagt internationale experts om naar de maximale magnitude in Groningen te kijken. Zij komen in maart 2016 tijdens een workshop bijeen. De experts komen tot een bandbreedte van magnitude 4,0 tot 7,2, met de inschatting dat een maximale magnitude 5,0 de meest waarschijnlijke waarde is.[134]

"Zij hebben daar een verdeling van de Mmax met ons gedeeld", aldus Van Elk in zijn verhoor. "*En in latere hazard- en risicoanalyses gebruiken we die verdeling. Maar het probleem daarmee is dat die verdeling heel vaak werd misbegrepen. Wat is die verdeling uiteindelijk? Dat zijn gewichten op een logic tree. Dus: er is een kans dat de Mmax iets is. Maar mensen interpreteren dat vaak als de kans dat zo'n aardbeving gaat optreden. Dat is iets heel anders en dat zijn heel verschillende dingen."*[135]

Inspecteur-generaal Theodor Kockelkoren – vanaf 1 januari 2018 in functie – blikt tijdens zijn openbaar verhoor terug op deze workshop van de NAM en benadrukt dat het bepalen van een bandbreedte van de maximale magnitude een belangrijke stap vooruit is. *"Heel lang is van die maximaal mogelijke aardbeving gedacht: nou, dat zal wel niet meer dan 3 zijn. Toen werd het 3,3 en uiteindelijk werd het 3,9. Uiteindelijk werd duidelijk dat die 3,9 niet kon standhouden. De vraag was natuurlijk: maar wat is het dan wel?"*

"In 2016 zijn de wereldwijd beste experts bij elkaar gebracht", vervolgt Kockelkoren. "E*n zoals wel vaker gebeurt op het moment dat je topexperts bij elkaar brengt: die zijn het niet met elkaar eens. De een zegt "de Mmax", zoals dat dan heet, "is 4,5" en de ander zegt "nee, dat is 5" en weer een ander zegt "nee, het zou best nog wel 6 of zelfs 6,5 kunnen worden". De oplossing die daarvoor is gekozen ... Dat gebeurt internationaal, zelfs op een geprotocolleerde manier, want u kunt zich voorstellen dat voor het ontwerpen en neerzetten van kerncentrales waar ook ter wereld dit soort vraagstellingen ook heel belangrijk zijn. Het is dus op een geprotocolleerde manier gebeurd en de uitkomst was een soort waarschijnlijkheidsverdeling van die theoretisch maximale aardbeving."*[136]

6.3 Gasgebouw en gaswinning: naar een verdere productiebeperking

Begin 2014 komen verschillende besluiten over de gaswinning in Groningen tot stand. In een brief aan de Kamer informeert minister Kamp over de genomen besluiten. Allereerst gaat het kabinet akkoord met het nieuwe winningsplan. Bijna 1,5 jaar na de beving bij Huizinge wordt de winning voor het eerst beperkt. Deze paragraaf beschrijft de verdere productiebeperking in de periode tussen januari 2014 en de mei 2017 en de discussies in het gasgebouw die hiermee gepaard gaan. Het gaat in bij de besluitvorming om zowel technische als financiële argumenten. Enkele uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State spelen een doorslaggevende rol. Zij dwingen het kabinet tot een versnelde afbouw. Om verdere verlaging te voorkomen starten de oliemaatschappijen met een lobby, waarbij ze hun pijlen niet alleen richten op 'Den Haag', maar ook op de regio.

134 SodM (20 september 2022).
135 Verslag openbaar verhoor van de heer van Elk, 7 september 2022.
136 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.

6.3.1 Verdere productiebeperking na aardbeving Ten Boer

Bezwaren tegen instemmingsbesluit winningsplan 2014
Minister Kamp stuurt op 17 januari 2014 een brief aan de Kamer over de gaswinning in Groningen. De minister schrijft dat het kabinet akkoord gaat met het voorliggende winningsplan, waarbij de vermindering van de winning uit het Loppersumclusters en de begrenzing van de totale winning als voorwaarden worden opgenomen. In deze brief aan de Kamer geeft minister Kamp aan dat hij het ontwerpbesluit over het winningsplan ter inzage legt. Na de verwerking van de zienswijzen in een definitief besluit, bestaat de mogelijkheid tot beroep bij de Raad van State.[137]

Op 13 maart 2014 wordt het ontwerp-instemmingsbesluit ter inzage gelegd. Belanghebbenden kunnen tegen dit ontwerpbesluit zienswijzen indienen. Dit wordt veelvuldig gedaan (115 unieke zienswijzen) en het duurt tot 9 oktober 2014 voordat minister Kamp in een Nota van Antwoord reageert op de ingediende zienswijzen[138]. In totaal zijn 160 zienswijzen ingediend van uiteenlopende aard. Veel zienswijzen zijn ingediend door gemeenten, de provincie Groningen en (via een advocaat) door bewoners in het Groningengasveldgebied. De zienswijzen gaan onder meer over het gebrek aan vertrouwen in de overheid en de NAM, over de duur van het besluit, over het niet opvolgen van het advies van SodM, over (de afwikkeling van) de schadevergoeding, het versterken van gebouwen en over het onvoldoende meewegen van het belang van veiligheid. Met betrekking tot het belang van veiligheid wordt door diverse belanghebbenden betoogd dat sprake is van schending van artikel 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) (het recht op leven).

Minister Kamp geeft in antwoord hierop aan dat "*uit de onderzoeken die zijn verricht is gebleken dat de seismische risico's in het gebied niet buiten de risiconormen vallen die in andere domeinen als aanvaardbaar worden beschouwd. [...] Weliswaar gaan de huidige berekeningen gepaard met onzekerheden, maar van een levensbedreigende situatie is geen sprake*." Daarnaast wordt in de zienswijzen de strijdigheid met artikel 8 EVRM (recht op eerbiediging van het privéleven, familie- en gezinsleven) naar voren gebracht. Voor de Staat geldt een preventieplicht en de Staat dient ter uitvoering daarvan voorzorgsmaatregelen te treffen om mogelijke schade zoveel mogelijk te voorkomen. Volgens minister Kamp is geen sprake van strijd met artikel 8 EVRM, omdat in het ontwerpbesluit een pakket maatregelen is vastgesteld om hinder voor bewoners zoveel mogelijk weg te nemen. De minister stelt: "*Door enerzijds in te zetten op een effectief herstel- en preventieprogramma, en tegelijk een economisch herstelprogramma voor de regio te starten en anderzijds de productie te verminderen om de seismische risico's te beperken en aanvullend onderzoek te gelasten, wordt een balans gevonden tussen de belangen van de bewoners en de belangen van de staat en de gemeenschap als geheel bij de gaswinning als zodanig*."[139]

137 Kamerstuk II 2013/14, 33529, nr. 28.
138 Ministerie van EZ. Nota van Antwoord – Zienswijzen ontwerp-instemmingsbesluit met het winningsplan Groningen 2013, 9 oktober 2014.
139 Ministerie van EZ. Nota van Antwoord – Zienswijzen ontwerp-instemmingsbesluit met het winningsplan Groningen 2013, 9 oktober 2014.

Seismische dreiging Eemskanaalclusters
Naar aanleiding van de aardbeving bij Ten Boer debatteert de Tweede Kamer op 9 oktober 2014. Tijdens dit debat geeft minister Kamp van Economische Zaken aan dat die aardbeving aanleiding is om de NAM op te dragen de aardbeving nader te onderzoeken en dit onderzoek binnen een maand af te ronden. Het onderzoek richt zich op de seismische dreiging in het gebied rond de winningslocatie Eemskanaal. De achterliggende reden voor het onderzoek is dat er op basis van nieuwe modellen indicaties zijn dat de 'compactie' veel groter is dan tot dan toe werd verondersteld. De vraag die onder andere voorligt tijdens het debat, is of het instemmingsbesluit (winningsbesluit) uitgesteld dient te worden.[140] Aan de Kamer is medegedeeld om niet te wachten op het onderzoek van de NAM, omdat hiermee een precedent zou worden geschapen dat ook bij eventuele volgende incidenten het besluit uitgesteld zou worden.[141]

In een nota van 15 oktober 2014 aan minister Kamp geven ambtenaren niettemin aan dat er twijfels zijn ontstaan en dat uitstel van het winningsbesluit mogelijk heroverwogen dient te worden. De beantwoording van de zienswijzen wordt hierop enigszins aangepast, maar het advies is wel de oorspronkelijke tijdslijn voor de besluitvorming over het winningsplan te volgen (eind oktober/begin november). "*De zekerheid omtrent de compactie en seismische dreiging, zoals die nu verwoord is in het instemmingsbesluit, zal voorzichtiger opgeschreven moeten worden. We kunnen niet volhouden naar de buitenwereld (alle mailwisselingen kunnen opgevraagd worden met de WOB) dat er geen nieuwe ontwikkelingen zijn in de kennis.*"[142] Wel is het voorstel dat het ministerie van Economische Zaken voor de verzending van het definitieve instemmingsbesluit (oktober/begin november) actief nagaat of er nieuwe kennisinzichten zijn. Als uit het lopende onderzoek van de NAM sterke signalen komen dat de compactie, en daarmee de seismische dreiging, groter is dan gedacht, moet deze uitkomst worden meegenomen in de besluitvorming. Dat zou automatisch leiden tot uitstel van het definitieve instemmingsbesluit totdat het onderzoek en het advies van SodM in reactie op het onderzoek definitief zijn afgerond.

Aan zowel de toezichthouder SodM als de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Economische Zaken is gevraagd hoe zij tegen dit dilemma aankijken. SodM geeft aan dat het vanuit het oogpunt van voorzorg verstandig is om het Eemskanaalcluster tot een zo laag mogelijk niveau terug te brengen, totdat de resultaten uit het onderzoek van de NAM bekend zijn. Terwijl SodM eerst in de veronderstelling was dat de seismische dreiging beperkt was, concludeert de toezichthouder nu op basis van voorlopige cijfers dat de mate en snelheid van compactie in het Eemskanaalgebied vergelijkbaar zijn met die van Loppersum. Als het onderzoek uitwijst dat vermindering van de productie uit het Eemskanaalcluster geen effect heeft, dan kan het cluster weer volledig produceren. De Directie Wetgeving en Juridische Zaken adviseert het instemmingsbesluit uit te stellen, zodat het SodM-advies en de mogelijk daaruit voortvloeiende maatregelen kunnen worden meegenomen in het definitieve

140 Ministerie van EZ. Nota aan de minister inzake mogelijke effecten van beving 2.8 Richter bij Ten Boer op instemmingsbesluit m.b.t. winningsplan, 15 oktober 2014.
141 Handelingen II 2014/15, nr. 12, item 8, p. 42.
142 Ministerie van EZ. Nota aan de minister inzake mogelijke effecten van beving 2.8 Richter bij Ten Boer op instemmingsbesluit m.b.t. winningsplan, 15 oktober 2014.

instemmingsbesluit. Anders bestaat het risico dat de minister bij de rechter kan worden verweten dat hij in strijd handelt met het zorgvuldigheidsbeginsel.[143]

Minister Kamp maakt een handgeschreven opmerking op de nota van 15 oktober 2014: *"Graag met spoed advies of we NAM de productie uit het Eemskanaal-cluster met onmiddellijke ingang tot een zo laag mogelijk niveau laten terug brengen. Dit advies graag 27/10 of uiterlijk 28/10 per mail, omdat ik dan in Japan ben."* Daarnaast wil minister Kamp het instemmingsbesluit uitstellen, vanwege het advies van de afdeling Wetgeving en Juridische Zaken.

Uit een mailwisseling tussen ambtenaren op 27 oktober 2014 blijkt dat deze nota vanwege de begrotingsbehandeling en het reces pas op die dag weer terug is gestuurd naar de ambtenaren van Economische Zaken. In deze mailwisseling wordt aangegeven dat de minister wil dat het instemmingsbesluit wordt uitgesteld. Daarnaast herhaalt de minister dat hij graag advies wil over het preventief terugbrengen van de productie in de Eemskanaalclusters. Hierop geeft een andere ambtenaar van Economische Zaken aan dat dit gezien de tijd lastig wordt: *"Probleem is dat we lastig aan het verzoek van de minister kunnen voldoen om uiterlijk morgen met een advies te komen op bij te stellen, aangezien de technische evaluatie nu twee dagen gaat lopen."*[144] Uit de gevorderde stukken valt niet op te maken of er alsnog een (mondeling) advies is gegeven over het preventief terugbrengen van de Eemskanaalclusters naar het laagst mogelijke productieniveau.

Op 29 oktober 2015 schrijft minister Kamp in een brief aan de Kamer dat hij heeft besloten om het definitieve instemmingsbesluit uit te stellen tot uiterlijk medio december 2015, zodat mogelijke nieuwe inzichten uit de analyse van de NAM en SodM meegenomen kunnen worden.[145]

De meeste zienswijzen op het ontwerp-instemmingsbesluit zijn door minister Kamp gepareerd en niet overgenomen. Uit de brief die minister Kamp op 16 december 2014 aan de Tweede Kamer stuurt, blijkt dat enkele zienswijzen echter wel zijn opgevolgd. Het gaat dan onder andere om de verplichting voor de NAM en het Centrum Veilig Wonen om jaarlijks een werkplan in te dienen, met daarin een aanpak voor identificatie en herstel van de meest kwetsbare gebouwen. Daarnaast laat minister Kamp de Kamer in deze brief weten dat het instemmingsbesluit wordt aangehouden als gevolg van de aardbeving bij Ten Boer, en wat de gevolgen van dit aanhouden zijn voor het definitieve winningsplan voor het Groningenveld in de periode 2015-2016. De minister heeft de NAM verzocht om een aanvullende analyse naar de bevingsgevoeligheid rondom het cluster Eemskanaal uit te voeren. Op 14 november 2014 levert de NAM deze analyse op.[146]

NAM en SodM doen onderzoek naar aanleiding van aardbeving Ten Boer
De aardbeving bij Ten Boer leidt tot nadere onderzoeken naar de bodembewegingen. Minister Kamp vraagt, naast het onderzoek door de NAM, ook advies aan toezichthouder

143 Ministerie van EZ. Nota aan de minister inzake mogelijke effecten van beving 2.8 Richter bij Ten Boer op instemmingsbesluit m.b.t. winningsplan, 15 oktober 2014.
144 Ministerie van EZ. Mailwisseling, 27 oktober 2014 12.24. Onderwerp: Fwd: Winningsplan Groningen.
145 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 88.
146 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 91.

SodM. SodM zelf vraagt om een analyse van de NAM over de bevingsgevoeligheid rondom het Eemskanaalcluster. Daarnaast vraagt de minister SodM om maatregelen te benoemen die eventueel nodig zijn naar aanleiding van de analyses.[147]

De NAM publiceert op 14 november 2014 het rapport *Hazard Assessment for the Eemskanaal area of the Groningen field.* In het rapport stelt de NAM dat het lastig is om prognoses op te stellen voor productieniveau, compactie en bodemdaling in het gebied. De NAM gebruikt uiteindelijk verschillende (bijgewerkte) modellen en methodieken om een inschatting te maken. De conclusie luidt dat het productieniveau van het Eemskanaalcluster nauwelijks effect heeft op de seismische dreiging. Op 28 november 2014 volgt een addendum op het rapport. Hierin gaat de NAM dieper in op de seismische dreiging voor de stad Groningen. De NAM concludeert dat het grootste deel van het seismische dreiging in de stad Groningen wordt veroorzaakt door seismische activiteit in de regio rond Loppersum en niet primair door seismische activiteit in het gebied van het Eemskanaal. Op 11 december 2014 stuurt SodM het adviesrapport *Bevingsgevoeligheid van de Eemskanaal regio* naar het ministerie van Economische Zaken.[148]

SodM concludeert dat het model van de NAM, dat ten grondslag ligt aan het rapport, uitgaat van grote onzekerheden in de parameters waarmee de seismische dreiging wordt berekend: *"Die grote onzekerheid in de parameters brengt met zich mee dat volgens het model het terugbrengen van de gasproductie de seismische dreiging nauwelijks doet afnemen. Alleen een zeer drastische productiebeperking heeft in dit model effect. Het terugbrengen van de productie uit de winningslocatie Eemskanaal zou volgens het model vrijwel niets bijdragen aan de vermindering van de seismische dreiging voor de stad Groningen."*[149] SodM geeft aan dat deze uitkomsten door de grote onzekerheden in het NAM-model weerlegd noch bevestigd kunnen worden. Volgens de toezichthouder zou de onzekerheid in het seismologisch model van de NAM teruggebracht kunnen worden door bijvoorbeeld de correlatie tussen seismiciteit en de samendrukking van het reservoirgesteente (compactie) nog verder te verbeteren. SodM wijst erop dat ook het KNMI deze mening is toegedaan.

Op grond van de grote onzekerheidsmarges in het door de NAM gebruikte rekenmodel is het volgens SodM niet te rechtvaardigen om er productiemaatregelen aan te verbinden. In plaats van het model van de NAM te gebruiken, verricht de toezichthouder daarom een eigen analyse. SodM vergelijkt de verdeling van de bevingen en de seismische activiteit (op grond van feitelijke waarnemingen van het KNMI) met veranderingen in de productie. Deze vergelijking suggereert een verband tussen de af- en toename van de productie en de af- en toename in de seismische activiteit. SodM benadrukt in zijn advies dat hiervoor geen wetenschappelijke onderbouwing is. Op grond van de conclusies over de feitelijke waarnemingen komt SodM tot verscheidene adviezen aan de minister van Economische Zaken. De kern van deze adviezen is dat er vanuit het oogpunt van seismiciteit geen reden is om het productieniveau van het Eemskanaalcluster te wijzigen. Wel wordt geadviseerd om een lager productieplafond vast te stellen voor het Groningenveld als geheel:

147 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 88.
148 SodM. Mailbericht, 11 december 2014, 9.22. Onderwerp: advies SodM.
149 SodM (december 2014),

"Stel een lager productieplafond vast voor 2015 en 2016, namelijk 39,4 miljard Nm3, in plaats van het huidige plafond van 42,5 miljard Nm3 (2015) en 40 miljard Nm3 (2016). SodM stelt voor dat plafond als volgt in te vullen:
- *Loppersum productieplafond handhaven op 3 miljard Nm3/jr*
- *Productie Zuid-West regio (rond Hoogezand): terug van het (geraamde) niveau van 2014 (13 miljard Nm3) naar niveau van 2012: 9,9 miljard Nm3/jr*
- *Cluster Eemskanaal: alleen uit het oogpunt van de seismiciteit geen reden productieniveau te wijzigen (2,0 miljard Nm3/jr)*
- *Productie oostelijke regio: maximaal 24,5 miljard Nm3/jr".*[150]

SodM adviseert vier productieplafonds voor de afzonderlijke clusters, wat leidt tot een totaal productieplafond van 39,4 miljard kubieke meter. Verder adviseert SodM dat de NAM de seismische activiteit en bodemdalingssnelheid in relatie tot de productieverdeling monitort en dit aan SodM rapporteert. Ook dienen deze data in een database beschikbaar te worden gesteld voor onafhankelijke wetenschappers. Daarnaast wordt de NAM gevraagd de onderzoeksintensiteit te vergroten.[151]

Het SodM-advies bevat heel exacte productieplafonds. Tegelijkertijd stelt het advies dat het ontbreekt aan wetenschappelijke onderbouwing hiervoor. De toenmalige Inspecteur-generaal der Mijnen, Harry van der Meijden, geeft in zijn openbaar verhoor aan dat SodM zich heeft laten verleiden om een specifiek getal te noemen.

> *Als ik nu terugkijk, hebben wij met 39,4 – ik neem deze opmerking voor mijn eigen rekening – wellicht het idee van schijnveiligheid geïntroduceerd. Daar bedoel ik mee: hoe kun je in godsnaam een plafond benoemen in decimalen als de onzekerheden zo groot zijn? Maar dat zeg ik met de kennis van nu. Dus Eemskanaal was nog zo'n poging om een getal te noemen. Daar hebben we ons toe laten verleiden.*
>
> *Openbaar verhoor Harry van der Meijden, 27 september 2022*

Productieplafond uit conceptadvies SodM wordt verhoogd na overleg met minister Kamp
Voorafgaand aan het definitieve advies van 16 december 2014 presenteert SodM zijn bevindingen aan minister Kamp en een aantal ambtenaren van Economische Zaken. Op 4 december stuurt inspecteur-generaal Harry van der Meijden een mail naar het ministerie van Economische Zaken, met daarin onder andere een samenvatting van het SodM-advies met conclusies en aanbevelingen en een toegevoegde presentatie van het SodM-advies.[152]

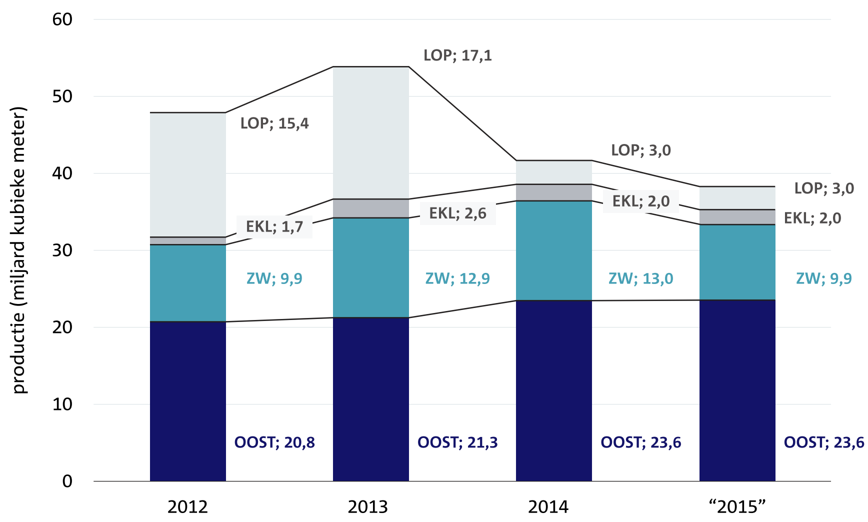
150 SodM (december 2014).
151 SodM (december 2014).
152 SodM, Mailbericht, 4 december 2014, 18.23. Onderwerp: SodM advies Groningen/Eemskanaal.

In de vorige paragraaf is te lezen dat SodM vier productieplafonds voor de afzonderlijke clusters adviseert, wat leidt tot een totaal productieplafond van 39,4 miljard kubieke meter. Het definitieve advies wijkt hiermee af van het conceptadvies. Het conceptadvies adviseert een productie van 38,5 miljard kubieke meter. Het verschil wordt veroorzaakt door een ander advies aangaande het deelplafond van de oostelijke clusters. Waar in het definitieve advies een plafond van 24,5 miljard kubieke meter wordt geadviseerd is dit in het conceptadvies 23,6 miljard kubieke meter.

Van der Meijden verklaart tijdens zijn openbaar verhoor hierover dat de minister een fout in de presentatie had ontdekt.

> *Ik liep door dat advies heen en op een gegeven moment zegt de minister, tappend met zijn, ik denk rode, potlood: "Harry, je hebt niet goed opgeteld. Je histogrammen kloppen niet." Oké. Dat is dan snel schakelen. Dat is natuurlijk niet fijn, als je in een presentatie aan de minister zit en er zit gewoon een rekenfout in. Die rekenfout was: er stond ergens een getal van 38,5 en ik had het over 39,4.*
>
> *Openbaar verhoor Harry van der Meijden, 27 september 2022*

Toch ligt het iets genuanceerder. Uit de stukken komt een ander beeld naar voren. In de presentatie van Van der Meijden is ook de actuele winning uit 2014 tot aan het schrijven van het advies opgenomen (derde kolom in figuur 6.5). De winning uit de verschillende clusters telt op tot 41,6 miljard kubieke meter. Dit ligt 0,9 miljard kubieke meter onder het productieplafond van 42,5 miljard kubieke meter. In het conceptadvies geeft SodM aan dat voor de clusters uit de oostelijke periferie het nieuwe deelproductieplafond gelijk moet zijn aan de huidige winning, omdat de seismiciteit bij deze clusters nauwelijks is toegenomen. Door niet meer te winnen dan de huidige winning zal de seismiciteit naar alle waarschijnlijkheid niet verder toenemen. In hoofdstuk 5 is te lezen dat in deze periode het productieplafond van 42,5 miljard kubieke meter tegelijkertijd ook wordt opgevat als het productiedoel.



Figuur 6.5 Histogram: gaswinning uitgesplitst naar clusters

Bron: SodM, presentatie 4 december 2014

Minister Kamp gaat ervan uit dat de productie 42,5 miljard kubieke meter zal worden en niet op 41,6 miljard kubieke meter zal blijven, aangezien 42,5 miljard kubieke meter ook het productiedoel is. Dit is voor minister Kamp aanleiding om het productieplafond van 38,5 kubieke meter ter discussie te stellen. Dit blijkt onder meer uit de mailcorrespondentie van een ambtenaar van Economische Zaken met een collega van het ministerie van Financiën, waarin hij een terugkoppeling geeft van de gegeven presentatie van SodM: *"Uitgebreidere terugkoppeling van gesprek minister Sodm volgt. Belangrijk punt om mee te geven. We gaven al aan dat er een discrepantie zat tussen het plafond wat Sodm voorstelde van 38,5. En de beperking die ze voorstellen op de Hoogezand Sappemeer (HS) clusters van 13 naar 9.9 (beperking van 3.1). Minister heeft gevraagd aan Sodm om duidelijkheid te scheppen. Daarbij gaf Sodm aan dat de beperking van 3.1 het doel was aangezien in dat cluster het aantal aardbevingen toegenomen was. Daarop heeft de minister geconcludeerd dat het advies van Sodm luidde dat het plafond van 42,5 teruggebracht moest worden met 3.1 op de HS clusters en dat dit dan uitkomt op 39,4. Dat*

is meer dan in de voorbereiding is aangegeven omdat Sodm de 38,5 loslaat. De gevolgen voor de schatkist komen daarbij op 700 mln (onder voorbehoud van actuele gasprijzen)."[153]

Het verschil in de rekensom is in het kort:
- plafond was 42,5 miljard kubieke meter;
- werkelijke productie was 41,6 miljard kubieke meter (zoals op dat moment bekend);
- maar minister Kamp wil uitgaan van plafond en niet van werkelijke productie uit 2014, dus komt hij op: 42,5 – 3,1 = 39,4 miljard kubieke meter.

Het verschil van inzicht in de cijfers heeft te maken met de verdeling van de resterende gaswinning in december over de clusters.

Inspecteur Muntendam-Bos van SodM merkt in een e-mail op dat de argumentatie niet volledig opgaat, omdat het verschil van productie dat nog moet volgen (verschil tussen toenmalige productie eind november en het productieplafond van 42,5), niet geheel wordt geproduceerd uit de oostelijke clusters en er daarmee dus een verkeerde weergave wordt gegeven over het jaar 2014. Ze geeft aan dat de hoogte van de productieniveau niet gewijzigd hoeft te worden, maar wel de argumentatie: *"Maar de minister heeft zelf al kort door de bocht opeens gedacht dat al het verschil tussen wat er daadwerkelijk geproduceerd wordt en de 42,5 opeens uit oost komt, terwijl dit duidelijk niet zo is! Nu wil ik daar best in meegaan, maar we gaan hier denk ik wel op ingehaald worden. Het publiek zal kijken naar namplatform en constateren dat wij te laag zaten. Voor 2015/2016 maakt dat denk ik minder uit, omdat je dan Oost maximaal open kan laten zetten, maar voor 2014 vind ik dat toch een verdraaiing van de feiten zoals wij die nu kennen. Moeten wij niet bij de feiten blijven en de minister daar zijn totale cap op laten bepalen? Eigenlijk zeggen we dan: op basis van de feiten voor de productie die we nu kennen is dit wat u zou moeten doen in ZW en EKL, in oost produceren ze x daar mogen ze van ons nog wel x% meer winnen voor de flexibiliteit, maar dat geeft een totaal maximum van y. Ik denk nu hardop he*!"[154]

Opvallend is dat SodM meegaat in de redenatie van minister Kamp, namelijk dat het productieplafond op 39,4 miljard kubieke meter dient te liggen, aangezien in de maand december volledig geproduceerd zou worden. De gasbeperking voor de komende (gas)jaren moet enkel gelden in de Hoogezand-Sappemeerclusters. Minister Kamp gaat dus niet uit van de actuele winning, maar van de winning die volgens hem beoogd wordt, namelijk het productieplafond van 42,5 miljard kubieke meter. De resterende winning om aan het plafond te komen in de maand december komt echter niet volledig voort uit de oostelijke clusters. Uit de cijfers van het NAM-platform blijkt inderdaad dat niet de gehele verdere productie uit de oostelijke clusters wordt gewonnen. De totale productie uit de oostelijke clusters betrof in 2014: 24,15 miljard kubieke meter[155] en ligt daarmee tussen de waarde uit het conceptadvies (23,6 miljard kubieke meter) en het definitieve SodM-versie in (24,5 miljard kubieke meter). Deze extra winning uit deze oostelijke clusters heeft geen grote consequenties, aangezien de seismiciteit nauwelijks is toegenomen.

153 Ministerie van EZ. Mailbericht, 9 december 2014, 13.00. Onderwerp: Re: Groningen.
154 SodM. Mailbericht, 11 december 2014, 7.47. Onderwerp: Re: conceptrapport EKL.
155 Cijfer op basis van Gas- en olie productiecijfers van de NAM. NAM (n.d. H6).

Zorgen binnen ministerie EZ over het SodM-advies 2014 (Eemskanaaladvies)
Ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken plaatsen in een nota aan minister Kamp van 5 december 2014 kanttekeningen bij het (concept)advies van SodM. Het ministerie van Economische Zaken heeft vooral zorgen over de deelplafonds: *"Doordat SodM expliciet vier productieplafonds oplegt, gaat SodM indirect steeds meer in detail meesturen in de operationele verantwoordelijkheid van NAM in het Groningenveld. De vraag is of dit een gewenste situatie is."*[156]

Daarnaast plaatsen de ambtenaren een kanttekening bij de leveringszekerheid. Hiervoor maken zij onderscheid in volume en capaciteit. De ambtenaren menen dat het terugbrengen van de productiecapaciteit van de clusters rondom de regio Hoogezand wel kan vanuit het oogpunt van volume, maar niet vanuit het oogpunt van capaciteit. Het Groningenveld kan dan mogelijk niet meer voldoen aan de enorme tijdelijke piekvraag als gevolg van koud weer. De productiecapaciteit van het Groningenveld wordt immers bepaald door het totaal van de capaciteit van alle clusters en is vooral van belang bij een piekvraag. Daarnaast worden gasopslagen ingezet. Indien wordt besloten tot beperking van de clusters rondom regio Hoogezand tot een niveau van 9,9 miljard kubieke meter, dan is dat mogelijk vanuit het oogpunt van volume, maar vormt de capaciteit het knelpunt. Dit geldt des te meer omdat deze beperking zich ook voordoet bij Loppersumclusters. *"De vervangende middelen kunnen het gebrek aan capaciteit dat in deze situatie ontstaat zeer waarschijnlijk niet opvangen."*[157]

Er zijn volgens het ministerie twee alternatieven denkbaar:
- In alternatief 1 wordt strikt vastgehouden aan de door SodM voorgestelde deelplafonds, met een lagere productie in het Hoogezandcluster. Als hierdoor problemen ontstaan met leveringszekerheid, dan kan Gasunie Transport Services (GTS) de 'noodsituatie' uitroepen, op basis van artikel 17b lid 7 Gaswet.[158] GTS kan vervolgens maatregelen treffen. Hiervoor is een bepaalde volgorde voorgesteld. Allereerst dient inzet van eventueel gecontracteerde middelen voor noodsituaties in te worden geroepen. Daarna heeft GTS de mogelijkheid om meer gas in te voeren, door instructies te geven aan gasopslagen en lng-installaties en op toegangspunten (*entry points*) meer gas in te voeden. Tot slot kan GTS instructies geven op 'exitpunten' van het landelijk gastransportnet, zodat minder gas wordt afgenomen door de industrie. Afnemers worden dan geïnstrueerd om minder te gebruiken of af te schakelen. Dit kan ertoe leiden dat industrieën en gascentrales, maar ook buitenlandse afnemers worden afgeschakeld om de levering aan kleinverbruikers zo lang mogelijk te garanderen.
- In alternatief 2 wordt ook de productie beperkt en wel tot 38,5[159] miljard kubieke meter zoals voorgesteld door SodM, maar zonder aanvullende regio-gebonden beperkingen (deelplafonds), behalve de reeds bestaande bij Loppersum. Op deze manier wordt wel de Groningenproductie verder ingeperkt, maar gebeurt dit zonder afbreuk te doen aan de leveringszekerheid.[160]

156 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake reactie advies SodM gaswinning Groningen, 5 december 2014.
157 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake reactie advies SodM gaswinning Groningen, 5 december 2014.
158 In dat geval kan de markt de verslechtering niet meer opvangen en besluit een lidstaat om niet-marktgebaseerde maatregelen te nemen.
159 Deze nota is van 5 december 2014 en ging dus nog uit van het conceptadvies en niet van het definitieve SodM-advies, waarbij een plafond van 39,4 miljard kubieke meter is voorgesteld.
160 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake reactie advies SodM gaswinning Groningen, 5 december 2014.

Ambtenaren van Economische Zaken schrijven dat SodM zich bewust is van de behoefte aan capaciteit en daarom in zijn advies van 4 december 2014 stelt dat bij koude dagen afgeweken kan worden van de plafonds. De verwachting daarbij is dat een kleine (korte) extra productie geen significante invloed heeft op de seismiciteit.[161] Deze nuancering levert wel operationele problemen op, aldus de ambtenaren van Economische Zaken. De vraag is wie er bij een eventueel capaciteitsprobleem besluit dat er meer geproduceerd mag worden. Volgens ambtenaren van Economische Zaken ligt Gasunie Transport Services (GTS) het meest voor de hand, vanwege zijn wettelijke verantwoordelijkheid voor de leveringszekerheid. Daarnaast heeft GTS ook als eerste en het beste zicht op de hoeveelheden gas die worden ingevoerd en onttrokken. *"Daarmee wordt dan wel de 'Groningenkraan' in de handen van GTS gelegd"*, aldus de ambtenaren. Vragen die daarbij opkomen, zijn wanneer en onder welke voorwaarden GTS de Groningenkraan mag bedienen, en bij wie de verantwoordelijkheid (lees: aansprakelijkheid) ligt in geval van een aardbeving nadat GTS gebruikmaakt van de Groningenkraan. Volgens de ambtenaren zal de NAM die naar verwachting bij GTS en de Staat leggen.[162]

Opvallend is dat de ambtenaren van Economische Zaken bij de leveringszekerheid nog standaard uitgaan van de grens van een koud jaar en dit volume (35 miljard kubieke meter) zien als de absolute ondergrens. De ambtenaren van Economische Zaken hebben zorgen bij het advies, terwijl SodM het ziet als een voorzichtig en mild advies. SodM is op dat moment nog bezig met kennisopbouw en wil mede daarom niet te hard ingrijpen. De zorgen van de ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken zijn echter niet geheel gegrond, aangezien SodM in zijn advies al rekening hield met eventuele capaciteitsproblemen tijdens koude dagen. SodM geeft aan dat in dergelijke gevallen meer geproduceerd mag worden en daardoor komt de leveringszekerheid niet of nauwelijks in het geding.

Winningsbesluit: van kalenderjaar naar gasjaar

Het ministerie van Economische Zaken vraagt op 10 december 2014 in een mail aan GTS of de voorgestelde beperkingen door SodM leiden tot problemen met de leveringszekerheid. GTS geeft aan dat dit niet het geval is, mits de capaciteit van het gehele Groningenveld (alle clusters) tot het einde van het jaar beschikbaar blijft.[163] De implicatie hiervan is dat het productievolume van 39,4 miljard kubieke meter door de NAM alleen wordt behaald bij een extreem koude winter. Bij een gemiddelde winter ligt de productie rond 38 miljard kubieke meter, omdat de Loppersumclusters en andere ingeperkte groepen van clusters (Eemskanaal, Zuidwest en Oost) nog volume moeten behouden/reserveren mocht het koud worden in december (met een mogelijke piekbelasting aan het eind van het jaar). Aan deze piekbelasting kan alleen worden voldaan als alle clusters voluit produceren. Binnen de opgelegde productiebeperkingen is dat alleen mogelijk indien zij nog volume mogen produceren. Indien de Loppersumclusters op 1 december 2015 al 3 miljard kubieke meter hebben geproduceerd, mogen zij in de rest van december niet meer worden ingezet, vanwege de productiebeperking. De gasopslagen (Norg en PGI Alkmaar) kunnen dit probleem niet opvangen, omdat deze opslagen tijdens een koude dag al volledig worden ingezet.[164]

161 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake reactie advies SodM gaswinning Groningen, 5 december 2014.
162 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake reactie advies SodM gaswinning Groningen, 5 december 2014.
163 GTS. Mailbericht, 10 december 2014, 16.03. Onderwerp: RE: SPOED: Voorgenomen Groningenbesluit 2015 en 2016.
164 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake voorbereiding BWO en MR inzake gaswinning Groningen, 11 december 2014.

Het probleem is dat de NAM in tegenstelling tot GTS geen wettelijke taak heeft op het gebied van leveringszekerheid. Er bestaat een reëel risico dat de NAM en haar aandeelhouders deze verantwoordelijkheid uit financieel oogpunt ook niet willen nemen. De NAM kan 39,4 miljard kubieke meter produceren zonder rekening te houden met de leveringszekerheid en geen (extra) volume reserveren voor de maand december. Het levert de NAM immers minder geld op als zij niet maximaal zou produceren en aan het eind van het jaar met een niet geproduceerde reserve 'blijft zitten'. Indien er dan een probleem ontstaat met de leveringszekerheid, zullen GTS en/of het ministerie van Economische Zaken moeten besluiten om afnemers af te schakelen of besluiten dat de NAM meer mag produceren.

Het ministerie van Economische Zaken ervaart het mogelijke scenario waarbij de NAM geen volume reserveert voor de maand december als zeer ongewenst. Om dit probleem te ondervangen nemen ambtenaren van Economische Zaken een idee van GasTerra over om uit te gaan van gasjaren in plaats van kalenderjaren. Door in het winningsbesluit gasjaren te hanteren vallen winters in het begin van een gasjaar en zijn er betere mogelijkheden om in de rest van het jaar de mutaties op te vangen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van stikstofconversie.[165] Dit komt onder andere doordat er in september minder temperatuurschommelingen zijn dan in december en het gasverbruik hierdoor makkelijker te voorspellen is. Gasjaren lopen van 1 oktober tot en met 30 september in plaats van het tot dan toe gehanteerde kalenderjaar. Hiermee is het eenvoudiger om het plafond ook daadwerkelijk te behalen. GasTerra kan hierdoor eenvoudiger sturen op een 'puntlanding'.

Opvatting NAM en aandeelhouders over Eemskanaal-advies en winningsbesluit
Net als in de eerdere periode 2013-2014 benadrukken de oliemaatschappijen rondom besluiten betreffende productiebeperkingen dat er gekeken dient te worden naar de wetenschappelijke onderbouwingen van een dergelijk besluit en stellen zij de adviezen rondom productiebeperkingen van SodM ter discussie.

Tijdens de vergadering van het College van Beheer Maatschap van 17 december 2014 merkt de CEO van ExxonMobil Benelux, Joost van Roost, op dat bij dit winningsbesluit voor 2015 er minder overleg heeft plaatsgevonden tussen NAM en het ministerie van Economische Zaken. Daarnaast merkt Van Roost op dat het KNMI niet is betrokken bij de voorbereiding van dit besluit om de gaswinning verder te verlagen, met als gevolg dat bij dit besluit minder modelmatige berekeningen zijn meegenomen dan in het eerdere besluit. Hierop antwoordt regeringsvertegenwoordiger Dierikx dat dit te maken heeft met de tijdsdruk waarmee het ministerie van Economische Zaken te maken heeft gehad, doordat het definitieve winningsbesluit op korte termijn genomen diende te worden en dat het ministerie er niet op had gerekend dat SodM deelplafonds zou opleggen: "*Hij geeft aan dat hij Staatstoezicht heeft verzocht om in de toekomst in een eerder stadium contact te leggen met het ministerie*".

De directeur van de NAM, Gerard Schotman, geeft aan dat hij in januari 2015 een afspraak heeft met inspecteur-generaal Van der Meijden om de wijze van samenwerking te bespreken. Van Roost benadrukt tijdens het overleg het belang van het gebruik van een wetenschappelijke benadering: "*De Voorzitter [Van Roost, red.] merkt op dat het hanteren van*

165 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake voorbereiding BWO en MR inzake gaswinning Groningen, 11 december 2014.

meer wetenschappelijke rationaliteit wenselijk is en zegt het een goede zaak te vinden dat de samenwerking met Staatstoezicht wordt besproken. De Voorzitter merkt op dat in de eerste alinea van de Kamerbrief wordt gesteld dat het 'de verwachting is dat de frequentie en kracht van de aardbevingen de komende jaren zullen toenemen', en vraagt waarop deze stelling is gebaseerd."[166]

Besluitvorming binnen het kabinet over winningsbesluit
Op 9 december 2014 stuurt een raadadviseur van het ministerie van Algemene Zaken een mail aan collega's binnen het ministerie. Hierin geeft hij aan dat er ambtelijk overleg is geweest over de gaswinning en aardbevingen en dat het ministerie van Economische Zaken op vrijdag 12 december 2014 alles rond probeert te krijgen. Het winningsbesluit kost 900 miljoen euro (4 miljard kubieke meter daling). "*Iedereen begrijpt dat op korte termijn een winningsbesluit genomen moet worden; minister van Financiën is nog niet helemaal overtuigd van noodzaak mindering*".[167]

Op 11 december 2014 krijgt minister Dijsselbloem het advies van zijn ambtenaren om tijdens de ministerraad in te stemmen met een productiebeperking van 39,4 miljard kubieke meter. Hierdoor zullen de baten in het jaar 2015 met 700 miljoen euro afnemen.[168] Dit bedrag is lager dan het door de raadadviseur van Algemene Zaken genoemde bedrag. Dit heeft ermee te maken dat het productieplafond toen nog op 38,5 miljard kubieke meter was vastgesteld. Minister Dijsselbloem stelt hierover in zijn openbaar verhoor:

> *Kijk, waar ik begin 2014 nog heel bezorgd was over de begroting, vooral ten aanzien van de jaren 2015 en 2016, was het beeld eind 2014 al echt veranderd. De economie was in de loop van 2013 begonnen zich te herstellen. In de tweede helft van 2013 hadden we voor het eerst weer economische groei. En in de loop van 2014 bewoog ook de begroting zich naar de goede kant.*
>
> *Openbaar verhoor Jeroen Dijsselbloem, 9 september 2022*

Net als bij (de aanloop naar) het kabinetsbesluit van 17 januari 2014 lijkt de meeste weerstand tegen een verdere afbouw in december 2014 voornamelijk te liggen bij het ministerie van Financiën, al blijkt dat het ministerie van Financiën kort hierna wel instemt met de verlaging naar 39,4 miljard kubieke meter. Dit komt mede door de verbeterde economische situatie in Nederland waardoor het EMU-saldo binnen de 3%-grens blijft.

Minister Kamp wil dat de ministerraad nadere besluiten neemt rondom de gaswinning in Groningen. Voorafgaand aan de ministerraad van 12 december 2014 vindt er overleg plaats tussen de betrokken bewindspersonen (Kamp, Dijsselbloem, Mansveld, Plasterk, Blok en Rutte),

166 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 557e vergadering van het College van Beheer Maatschap, 17 december 2014.
167 Ministerie van AZ. Mailbericht, 9 december 2014, 14.48. Onderwerp: gas.
168 Ministerie van Financiën. Nota aan minister Dijsselbloem inzake gaswinning Groningen, 11 december 2014.

over de nog te verzenden brief aan de Kamer die onder andere ingaat op het SodM-advies en het aanvullend bestuursakkoord (zie paragraaf 6.5.1 over het aanvullend bestuursakkoord).

Ambtenaren van Financiën adviseren hun minister om in te stemmen met het verzenden van de brief. Ze geven wel aan dat de minister van Financiën zich bewust moet zijn van de wens van minister Kamp om twee keer per jaar te rapporteren over de situatie in Groningen, omdat SodM ook tweemaal met een voortgangsrapportage komt. Dit lijkt de ambtenaren van Financiën niet wenselijk. Zij schrijven: *"Ons lijkt dit zeer ongelukkig, maar vermoedelijk kan SodM hier niet van worden weerhouden."* Hierdoor ontstaat tweemaal per jaar discussie over de gasproductie en de ambtenaren van Financiën vrezen dat dit extra onrust creëert. In de conceptbrief aan de Kamer is opgenomen om in lijn van het SodM-advies, de gasproductie vanaf 2015 te verlagen naar 39,4 miljard kubieke meter. De gasbaten nemen hierdoor met 700 miljoen euro af.[169] Op 16 december 2014 maakt minister Kamp het winningsbesluit middels een brief aan de Kamer openbaar.[170]

Ontwerp-instemmingsbesluit leidt tot discussie over verdere verlaging
Op 29 januari 2015 maakt minister Kamp het ontwerp-instemmingsbesluit bekend. Hij stuurt een brief naar de Tweede Kamer waarin hij aankondigt dat het ontwerpbesluit vanaf 30 januari 2015 tot 13 maart 2015 ter inzage ligt. Belanghebbenden kunnen vanaf 31 januari tot 13 maart 2015 tegen dit besluit een zienswijze indienen. In het ontwerp-instemmingsbesluit is het SodM-advies van 11 december 2014 integraal overgenomen en wordt het productieniveau verlaagd tot 39,4 miljard kubieke meter (dit heeft betrekking op zowel 2015 als op 2016). Door de overstap te maken van kalenderjaar naar gasjaar (van 1 oktober tot en met 30 september) worden alle wintermaanden aan het begin van een (gas)jaar geplaatst, waardoor de gevolgen van een strenge winter (hoge gasvraag) makkelijker op te vangen zijn binnen de operationele mogelijkheden van het Groningenveld. Toekomstige instemmingsbesluiten worden voortaan gebaseerd op gasjaren. In de brief aan de Kamer wordt aangegeven dat de totale gasproductie uit het Groningenveld in het gasjaar 2015-2016 (van 1 oktober 2015 tot en met 30 september 2016) is gemaximeerd op 39,4 miljard kubieke meter. De gezamenlijke productie uit de vijf clusters in en rond Loppersum ('t Zandt, Overschild, De Paauwen, Ten Post en Leermens) wordt in de kalenderjaren 2014 en 2015 gemaximeerd op 3,0 miljard kubieke meter per jaar en ook in het gasjaar 2015-2016.[171]

Het verder terugbrengen van de gaswinning leidt tot onenigheid tussen de twee coalitiefracties VVD en PvdA. De PvdA-fractie wil preventief terug naar het laagste niveau waarbij de leveringszekerheid niet in gevaar komt, terwijl de VVD wil vasthouden aan het winningsbesluit van 39,4 miljard kubieke meter.[172]

Het ministerie van Economische Zaken verkent begin februari 2015 of een besluit tot verdere reductie naar 30 miljard kubieke meter, zoals de regio wenst, gedurende dat jaar nog genomen kan worden. Het ministerie van Economische Zaken wil nog wel de mogelijkheid openhouden

169 Ministerie van Financiën. Nota aan minister Dijsselbloem inzake gaswinning Groningen, 11 december 2014.
170 Kamerstuk II 2012/15, 33529, nr. 91.
171 Ministerie van EZ. Brief van minister Kamp aan de voorzitter van de Tweede Kamer inzake Instemmingsbesluit met gewijzigd winningsplan gaswinning Groningen, 29 januari 2015.
172 Ministerie van EZ. Mailbericht, 9 februari 2015, 7.30. Onderwerp: Update Groningen.

om op 1 juli 2015 te besluiten of het de gaswinning daadwerkelijk verder wil verlagen of vast wil houden aan de 39,4 miljard kubieke meter. Op 5 februari 2015 spreekt minister Kamp van Economische Zaken hierover met Diederik Samsom, fractievoorzitter van de PvdA, en Halbe Zijlstra, fractievoorzitter van de VVD. Voorafgaand aan dit overleg stuurt Samsom een mail aan minister Dijsselbloem waarin hij aangeeft nogmaals in de stukken te zijn gedoken: "*Door de gaswinning is de LPR (dat is de kans voor een persoon op overlijden) voor 90% van de bewoners in het gebied een factor 10 tot 100 groter (!) dan de norm voor industriële activiteiten. Dat was bij een winning van 42,5 mrd. Dat was al in januari van 2014 bekend. Hoe het bij een winning van 39,4 mrd kuub zit is totaal onduidelijk. Zie mijn eerdere mail daarover met citaat uit SodM rapport. 'SodM kan niet zeggen of met de voorgestelde maatregelen wordt voldaan aan de normen voor een acceptabel risiconiveau die thans nog in ontwikkeling zijn'*". Minister Dijsselbloem vraagt aan de directeur Inspectie der Rijksfinanciën om een reactie op het commentaar van Samsom. Uit die reactie blijkt dat tijdens het coalitieoverleg is afgesproken dat er verschillende scenario's in de range tussen de 30 en 39,4 miljard kubieke meter worden uitgewerkt.[173]

Minister Kamp stelt de volgende dag, 6 februari 2015, een zestal vragen aan zijn ambtenaren met betrekking tot de gaswinning in Groningen en de leveringszekerheid.[174] Zijn ambtenaren verzoeken vervolgens op 7 en 8 februari 2015 GasTerra, de NAM en Gasunie per mail om een gezamenlijke reactie op de vragen betreffende de leveringszekerheid en de mogelijkheden om op een later moment te kunnen bijsturen. Op 1 juli 2015 wordt er mogelijk een nieuw besluit genomen over het kalenderjaar 2015. Het kabinet wil de ruimte hebben om terug te gaan naar 30 miljard kubieke meter dan wel vast te houden aan 39,4 miljard kubieke meter.

De ambtenaar van Economische Zaken die het verzoek aan GasTerra, de NAM en Gasunie opstelt, legt daarin uit dat het uitgangspunt is dat de vier deelplafonds uit het SodM-advies worden gehandhaafd. De centrale vraag is of op 1 juli 2015 de minister nog een productiebesluit kan nemen waarbij beide uitkomsten (30 of 39,4 miljard kubieke meter) nog mogelijk zijn en de leveringszekerheid verzekerd blijft.[175] Medewerkers van GTS antwoorden, na afstemming met medewerkers van de NAM en GasTerra op 8 februari 2015, dat het bij een normaal temperatuurverloop in de resterende maanden van 2015 niet mogelijk is om aan die voorwaarden te voldoen. De te behalen productievolumes zijn temperatuurafhankelijk. Als op dat moment (februari) wordt besloten tot een minimale productie tot 1 juli, dan ligt de mogelijke bandbreedte van winning voor heel 2015 tussen 25 miljard kubieke meter en 36 miljard kubieke meter. De beoogde 39,4 miljard kubieke meter valt daar dus buiten. Dit houdt in dat bij deze sturingsmogelijkheid zelfs in het geval van een koud jaar 39,4 miljard kubieke meter niet behaald kan worden. Als de keuze wordt gemaakt om tot 1 juli 2015 maximaal te sturen op 39,4 miljard kubieke meter (warm) dan ligt de range voor heel 2015 tussen de 31 miljard kubieke meter (warm jaar) en 39,4 miljard kubieke meter (koud jaar).[176] In dit laatste geval is het dus niet mogelijk om maximaal 30 miljard kubieke meter te produceren zonder dat de leveringszekerheid in gevaar komt. In het tekstkader 6.4 hieronder is de volledige onderbouwing opgenomen.

173 Ministerie van Financiën. Mailwisseling, 5 februari 2014 2015, 14.57. Onderwerp: Fwd: GroenLinks: solidariteitsbijdrage op gas.
174 Ministerie van EZ. Nota inzake vragen minister gaswinning en leveringszekerheid, 8 februari 2015.
175 Ministerie van EZ. Mailbericht, 5 februari 2015 20.04. Onderwerp: Een aanvullend verzoek om gezamenlijke reactie morgen einde dag.
176 Shell. Definitieve reactie op vragen van het ministerie van EZ, februari 2015.

Tekstkader 6.4 Scenario's voor besluitvorming gaswinning op twee momenten in 2015

Uitgegaan wordt van twee keuzemomenten: februari 2015 en 1 juli 2015

De keuzes die in februari 2015 gemaakt kunnen worden zijn:

A. Tot 1 juli 2015 streven naar minimale productie uit het Groningenveld, hetgeen resulteert in circa 13 miljard kubieke meter onder normale omstandigheden (maximale verrijking en stikstofconversie).
B. Tot 1 juli 2015 sturen op productie 17 miljard kubieke meter, zodat onder normale omstandigheden in de tweede helft van 2015 de 39,4 miljard kubieke meter haalbaar is.
C. Tot 1 juli 2015 sturen op productie 19 miljard kubieke meter, zodat onder warme omstandigheden in de tweede helft van 2015 de 39,4 miljard kubieke meter haalbaar is.

De keuzes die op 1 juli 2015 gemaakt kunnen worden zijn:

1. Streven naar minimale productie, hetgeen resulteert in circa 27 miljard kubieke meter bij normale omstandigheden (maximale verrijking en stikstofconversie).
2. Sturen op 39,4 miljard kubieke meter. Hierbij worden de Groningen-assets in de periode na 1 juli maximaal ingezet met inachtneming van de laatste capaciteitsinzichten. Er is dan geen ruimte meer om uitval op te vangen (*load factor* 1 voor Zuidwest, Eemskanaal en Oost).

Onderstaande scenario's geven de gecombineerde mogelijkheden weer:

- Scenario A.1: stuur op minimum van nu tot 1 juli 2015 en stuur op minimum tweede helft 2015
  Productierange ligt tussen 25 miljard kubieke meter (warm) en 33 miljard kubieke meter (koud).
- Scenario A.2: stuur op minimum van nu tot 1 juli 2015 en stuur op 39,4 tweede helft 2015
  Productierange ligt tussen 34 miljard kubieke meter (warm) en 36 miljard kubieke meter (koud).
- Scenario B.1: stuur op 39,4 miljard kubieke meter van 1 januari 2015 tot 1 juli 2015 (normaal) en stuur op 'minimaal' tweede helft 2015
  Productierange ligt tussen circa 29 miljard kubieke meter (warm) en 37 miljard kubieke meter (koud).
- Scenario B.2: stuur op 39,4 miljard kubieke meter van 1 januari 2015 tot 1 juli 2015 (normaal) en stuur op 39,4 tweede helft 2015
  Productierange ligt tussen circa 38 miljard kubieke meter (warm) en 39,4 miljard kubieke meter (normaal/koud).
- Scenario C.1: stuur op 39,4 miljard kubieke meter van 1 januari 2015 tot 1 juli 2015 (warm) en stuur op 'minimaal' tweede helft 2015
  Productierange ligt tussen circa 31 miljard kubieke meter (warm) en 39 miljard kubieke meter (koud).
- Scenario C.2: stuur op 39,4 miljard kubieke meter van 1 januari 2015 tot 1 juli 2015 (warm) en stuur op 39,4 tweede helft 2015

Productie 39,4 miljard kubieke meter haalbaar.[177]

177 GTS, GasTerra en NAM. Gezamenlijke notitie naar aanleiding van vragen van het ministerie van EZ, 2015.

Op 9 februari 2015 vindt er een 'Torentjesoverleg' plaats met de coalitiefractievoorzitters van de PvdA en VVD. Uit een mailwisseling van ambtenaren van Economische Zaken blijkt dat er door een meningsverschil tussen PvdA en VVD over de hoogte van de gaswinning en wanneer daarover besloten dient te worden een voorstel ligt om het instemmingsbesluit niet te wijzigen, maar de NAM te vragen om de productie tot 1 juli te maximeren tot 17 miljard kubieke meter. Tot 1 juli kan dan op aandringen van de VVD onderzoek worden gedaan naar de maatschappelijke gevolgen van het terugbrengen van de gaswinning, en onderzoek naar de relatie tussen het terugbrengen van de gaswinning en de seismiciteit. Rond 1 juli kan dan definitief worden besloten of er gestuurd dient te worden op 39,4 of 35 miljard kubieke meter. Een van de ambtenaren schrijft: "*Dus eigenlijk (wederom) uitstel van besluitvorming. Inschatting is dat dit zowel voor PvdA als voor VVD acceptabel is*".[178] Uiteindelijk wordt de winning nog net iets lager dan het beoogde voorstel, de gaswinning wordt namelijk begrensd op 16,5 miljard kubieke meter in de eerste helft van 2015.

Minister Kamp zegt op 9 februari 2015 middels een brief aan de Tweede Kamer toe dat de gaswinning tot 1 juli 2015 begrensd wordt tot 16,5 miljard kubieke meter en dat op 1 juli 2015 definitief wordt besloten of er 33 (+2 miljard) of 39,4 miljard kubieke meter gas gewonnen mag worden uit het Groningenveld.[179] Minister Kamp geeft tijdens zijn openbaar verhoor aan dat in deze periode altijd werd uitgegaan van een koude winter.[180] Hierdoor is de minimale winning 33 miljard kubieke meter (zie tekstkader 6.4). De CEO van GTS, Bart Jan Hoevers, beaamt tijdens zijn openbaar verhoor dat dit een grens is waarbinnen de leveringszekerheid zonder veel risico's geborgd is: *"Dus als NAM per jaar 33 miljard kuub kon produceren, dan was daarmee de leveringszekerheid geborgd en hoefde je niets anders te regelen, behalve dat NAM dat dan vervolgens netjes over het jaar uitspreidt."*[181] Directeur-generaal Dierikx geeft tijdens zijn openbaar verhoor aan dat het ministerie van Economische Zaken de bovenkant van de GTS-prognose aanhoudt omdat hiermee zo vlak mogelijk geproduceerd kan worden.[182]

6.3.2 Gaswinning wordt gedurende 2015 verder afgebouwd

Kabinet sorteert voor op een versnelde afbouw
Het kabinet bespreekt op 20 mei 2015 een notitie over het proces rondom de besluiten over de omvang van de gaswinning in 2015. Het kabinet heeft eerder besloten om in het instemmingsbesluit zowel voor het kalenderjaar 2015 als het gasjaar 2015-2016 (1 oktober 2015 tot 1 oktober 2016) de maximale gaswinning uit het Groningenveld te beperken tot 39,4 miljard kubieke meter. Hiermee volgt het kabinet het eerdere advies van SodM op (Eemskanaal-advies). In paragraaf 6.3.1 staat dat minister Kamp deze instemmingsbesluiten niet wijzigt, maar kiest voor een 'tussenoplossing'. Minister Kamp kiest er vanuit het oogpunt van veiligheid voor om de gaswinning voor het eerste halfjaar te beperken tot 16,5 miljard kubieke meter en op 1 juli 2015 een besluit te nemen of het maximaal 33 miljard kubieke meter dient te worden of dat de 39,4 miljard kubieke meter uit het instemmingsbesluit gehandhaafd kan worden.

178 Ministerie van EZ. Mailbericht, 9 februari 2015, 7.30. Onderwerp: Update Groningen.
179 In het themahoofdstuk VI De rol van de Tweede Kamer wordt het debat en de ingediende moties tijdens het Kamerdebat van 12 februari 2015 verder behandeld.
180 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 3 oktober 2022.
181 Verslag openbaar verhoor van de heer Hoevers, 3 oktober 2022.
182 Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022.

Tegen het instemmingsbesluit wordt door de 'regio' beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit beroep wordt op 21 mei 2015 behandeld. Uiterlijk 1 juli dient besloten te worden, met inachtneming van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, of 39,4 miljard kubieke meter wordt gehandhaafd of aangepast (zie paragraaf 6.3.3). De Tweede Kamer geeft aan hier voor het zomerreces een debat over te willen voeren. Op 1 mei 2015 levert de NAM risicoanalyses aan bij SodM over de risico's van de gaswinning bij een productie van 39,4 miljard kubieke meter en bij een productie van 33+2 miljard kubieke meter. De aardgasbaten voor de Staat zullen in het laatste geval met 10%, circa 800 miljoen euro, afnemen. SodM brengt op 1 juni 2015 advies uit.[183]

Het ministerie van Economische Zaken verzoekt SodM om te bekijken of op basis van data een beeld te vormen is van het effect van grotere fluctuaties in de gaswinning op de veiligheid. Dit is nodig om de haalbaarheid van een alternatieve benadering van gaswinning te onderzoeken. Op dat moment, het voorjaar van 2015, is het uitgangspunt voor de levering van laagcalorisch-gas, een gemaximeerde winning van Groningengas aangevuld met geconverteerd gas. Een alternatief kan zijn om dit principe om te draaien, dus geconverteerd gas aanvullen met Groningengas.

Het is nog onduidelijk welke effecten deze alternatieve benadering van gaswinning heeft en welke aanpassingen nodig zijn. Denkbaar zijn omvangrijke investeringen binnen het gassysteem, aanpassing van wet- en regelgeving en een grote(re) afhankelijkheid van geïmporteerd gas, waarschijnlijk uit Rusland. Ook financiële gevolgen zijn denkbaar. Voor de NAM, en dus ook voor Shell en ExxonMobil, is deze alternatieve benadering immers mogelijk onrendabel, tenzij een ander systeem met afdracht aan de Staat wordt afgesproken. Dat heeft dus gevolgen voor de aardgasbaten van de Staat.[184]

Om de haalbaarheid van een alternatieve benadering van gaswinning verder te onderzoeken wordt er een project gestart waarin vele betrokken organisaties deelnemen (ACM, GasTerra, GTS, de NAM en het ministerie van Financiën). Medio november 2015 dient het project inclusief validatie afgerond te zijn, zodat er eind 2015 kan worden besloten of het gewenst is om over te schakelen naar een andere benadering.[185] De uitkomsten van dit onderzoek komen later aan bod en worden weergegeven in tekstkader 6.5.

Minister Kamp gaat verder in afbouw dan advies ambtenaren

Ambtenaren van Economische Zaken adviseren minister Kamp op 16 juni 2015 over het te nemen gaswinningsbesluit per 1 juli 2015. Het besluit wordt mede genomen op basis van diverse rapporten: het eerdergenoemde advies van SodM, het advies van de commissie Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen (de commissie-Meijdam) en het advies van GTS uit 2013 over de leveringszekerheid. De ambtenaren adviseren om zowel voor het kalenderjaar 2015 als voor het gasjaar 2015-2016 de gaswinning te begrenzen op 33+2 miljard: *"SodM adviseert daarbij tevens om winning in het tweede halfjaar niet te laten uitgaan boven het plafond dat was vastgesteld voor het eerste halfjaar (16,5 miljard m3). Gezien dit advies,*

183 Ministerie van EZ. Aanbieding nota inzake proces besluiten omvang gaswinning Groningen in 2015 aan de ministerraad, 20 mei 2015.
184 Ministerie van EZ. Aanbieding nota inzake proces besluiten omvang gaswinning Groningen in 2015 aan de ministerraad, 20 mei 2015.
185 Ministerie van EZ. Aanbieding nota inzake proces besluiten omvang gaswinning Groningen in 2015 aan de ministerraad, 20 mei 2015.

adviseren wij u om de omvang van de toegestane gaswinning in 2015 te bepalen op 33 miljard m3, dit exclusief een reserve van 2 miljard m3 voor technische eventualiteiten. Daarbij adviseren wij u tevens om een zelfde niveau (33+2 miljard m3) vast te stellen voor het gasjaar 2015/2016 (looptijd: 1 oktober 2015 t/m 30 september 2016). *Dit sluit aan bij uw eerdere besluit van 39,4 miljard m3 dat ook op dat gasjaar betrekking had*."[186]

Zoals bovenstaand citaat laat zien, benadrukken de ambtenaren van Economische Zaken in de nota de risico's van vlakke winning. SodM erkent deze risico's, maar geeft tegelijkertijd in zijn advies aan dat er veel onduidelijk is rondom vlakke winning. Het roept het ministerie van Economische Zaken op om meer onderzoek hiernaar te doen.[187]

GTS geeft aan dat de conclusies uit het advies van oktober 2013 nog steeds gelden. Uit het oogpunt van leveringszekerheid is in een koud jaar een volume van 33 miljard kubieke meter gaswinning uit het Groningenveld plus een reserve van 2 miljard kubieke meter in geval van technische problemen noodzakelijk. Ambtenaren van Economische Zaken geven verder aan dat normaal gesproken binnen een jaar meer gas wordt verbruikt in het eerste halfjaar dan in het tweede halfjaar. Hierdoor zou kunnen worden overwogen om voor het tweede halfjaar uit te gaan van een lager niveau dan 16,5 miljard kubieke meter, waardoor het niveau voor heel 2015 onder de 33 miljard kubieke meter zou uitkomen. Dit geldt volgens de ambtenaren van Economische Zaken '*slechts*' eenmalig: *"voor het gasjaar 2015/2016 (of het kalenderjaar 2016) is uit hoofde van leveringszekerheid weer een niveau van 33+2 miljard kubieke meter noodzakelijk. Verder lopen de gaslevering en de gaswinning niet gelijk op. Zo is er in de eerste helft van 2015 circa 18,5 miljard kubieke meter Groningengas geleverd bij een winning van 16,5 miljard kubieke meter*." Dit is mogelijk door gas uit de gasopslagen te leveren. Dit betekent wel dat de gasopslagen weer gevuld moeten worden voor de winter en op enig moment de productie zal moeten worden gecompenseerd. Dit kan ertoe leiden dat in het tweede halfjaar meer moet worden gewonnen dan voor levering nodig is.[188]

Minister Kamp gaat in de afbouw echter verder dan het advies dat hij van zijn ambtenaren krijgt, door het verbruik van het gas uit de gasopslag eerder dat jaar af te trekken van de totaal te winnen hoeveelheid in dat jaar: *"In het eerste halfjaar was de winning 16,5 miljard, dus SodM adviseerde in het tweede halfjaar niet meer dan 16,5 miljard te winnen. Maar er kon eenmalig uit de gasopslag in Norg 3 miljard kubieke meter gas beschikbaar komen. Ik heb die 3 miljard dus afgetrokken van die 16,5 miljard. Toen heb ik gezegd: dan gaan we dat tweede halfjaar 13,5 miljard winnen"*.[189] Minister Kamp geeft tijdens zijn openbaar verhoor verder aan dat hierdoor vanuit het oogpunt van leveringszekerheid een bepaalde mate van risico is genomen, door minder rekening te houden met 'technische eventualiteiten'.

186 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake Besluit gaswinning Groningen per 1 juli 2015, 16 juni 2015.
187 SodM. (juni 2015).
188 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake Besluit gaswinning Groningen per 1 juli 2015, 16 juni 2015.
189 Verslag openbaar verhoor de heer Kamp, 3 oktober 2022.

Als er iets echt kapot zou gaan waardoor er een probleem zou ontstaan in de gasproductie, dan zouden we een probleem kunnen hebben. Ik denk dat we toen op dat moment, in juni 2015, met die technische eventualiteiten, die 2 miljard, geen rekening hielden. Ik heb gezien dat dat bij die volgende besluiten wel het geval is geweest.

Openbaar verhoor Henk Kamp, 3 oktober 2022

Minister Kamp stuurt op 23 juni 2015 een brief naar de Tweede Kamer waarin hij aangeeft dat het kabinet heeft besloten om de gaswinning voor 2015 terug te brengen tot 30 miljard kubieke meter. Minister Kamp gaat met dit besluit om te verlagen verder dan het advies van zijn ambtenaren, die adviseren om de gaswinning terug te brengen tot 33 miljard kubieke meter. De minister komt in zijn besluit meer tegemoet aan het advies van SodM dan zijn ambtenaren voorstelden, maar kiest nog steeds voor een hoog niveau van leveringszekerheid doordat bij het bepalen van de leveringszekerheidsgrens wordt uitgegaan van een koud jaar. Hierdoor zou in een gemiddeld of warm jaar meer gewonnen kunnen worden dan voor de leveringszekerheid noodzakelijk is.[190]

Overleg met buurlanden over versnelde ombouw
Minister Kamp vraagt zijn ambtenaren eind juni 2015 om te onderzoeken of de eerdere conclusie van GasTerra dat de langetermijncontracten van laagcalorisch gas niet eenzijdig opzegbaar zijn, nog steeds actueel is. De gedachte van minister Kamp is dat als eenzijdig opzeggen wel mogelijk wordt, dit de vraag naar laagcalorisch gas kan verlagen en daarmee ook het niveau waarbij de leveringszekerheid is geborgd.

Zijn ambtenaren antwoorden de minister dat uit een eerste verkenning blijkt dat deze conclusie nog steeds actueel is. De contracten van GasTerra kennen geen ontbindende voorwaarden, in lijn met wat gebruikelijk is voor dergelijke contracten. Een beroep op overmacht lijkt niet succesvol zolang er wel laagcalorisch gas in de grond beschikbaar is. Het openbreken van contracten leidt niet tot een lagere vraag; de afnemers zullen dan via de Title Transfer Facility (TTF) in hun vraag voorzien.

Al in 2012 heeft Nederland met omringende landen gesproken over de mogelijke afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas. Nederland heeft die landen er toen op geattendeerd dat de Nederlandse productie eindig is en dat de levering na afloop van de bestaande contracten zal ophouden. Duitsland begint in 2020 met het ombouwen van installaties van laagcalorisch naar hoogcalorisch gas en verwacht rond daarmee 2030 klaar te zijn. België en Frankrijk starten in 2024, als de eerste contracten aflopen, en verwachten ook in 2030 gereed te zijn met de ombouw naar hoogcalorisch gas. Het advies is dan ook realistisch: *"Indien wij van de ons omringende landen gaan verlangen dat zij sneller dan nu gepland gaan ombouwen, dan kunnen we dat eigenlijk alleen vragen als we ook zelf sneller dan gepland gaan ombouwen. Het is echter*

190 Dit verandert door de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak op 18 november 2015. De voorzieningenrechter besluit dat het ministerie van Economische Zaken voortaan uit moet gaan van een gemiddeld jaar (zie paragraaf 6.3.3).

een zeer complexe operatie die zeer goed moet worden voorbereid en waar zeer omvangrijke kosten mee gemoeid zijn."[191]

Het is aan marktpartijen zelf om te bepalen waar zij hun gas inkopen. De kans is groot dat bij het verminderen van de beschikbaarheid van Groningengas meer gas uit Rusland geïmporteerd zal worden. De ambtenaren geven verder aan dat het te overwegen valt om een bijeenkomst met collega's uit Duitsland, België en Frankrijk te organiseren om de problematiek in Groningen en de (geopolitieke) implicaties daarvan te bespreken.[192]

Het plenaire debat van de Tweede Kamer van 1 juli 2015 wordt omgezet in een notaoverleg. Tijdens dit notaoverleg geeft minister Kamp aan met omringende landen te praten over de ombouw: *"Ik denk dat het voldoende is om te weten wat ik al gezegd heb, namelijk dat andere landen net als wij de apparatuur gaan ombouwen. Duitsland gaat dat als eerste doen. België en Frankrijk volgen. Wij hebben frequent contact met die landen over alle gasontwikkelingen."*[193]

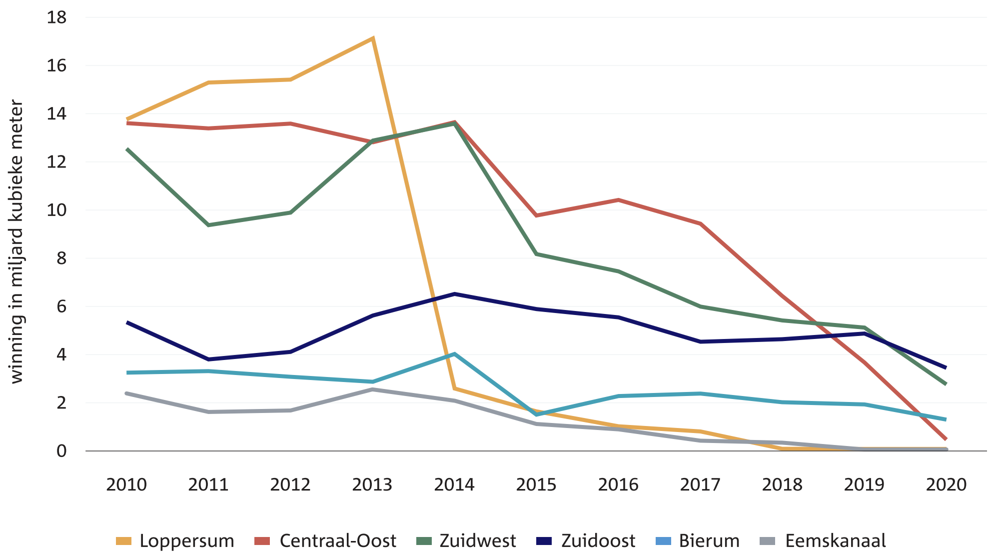
Raad van State beperkt de gaswinning uit de Loppersumclusters
Tegen het instemmingsbesluit van januari 2015 worden veel zienswijzen ingediend, waarop weinig aanpassingen van de minister volgen. Uiteindelijk stellen een aantal partijen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beroep in tegen het instemmingsbesluit van de minister van 30 januari 2015 en het gewijzigde besluit van 29 juni 2015.[194] Enkele appellanten verzoeken bovendien de voorzieningenrechter om een voorlopige voorziening te treffen. De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak besluit op 14 april 2015 om het instemmingsbesluit van 30 januari 2015 te schorsen en de winning rond Loppersum (uit de clusters 't Zandt, Overschild, De Paauwen, Ten Post en Leermens) terug te schroeven.[195] Rond Loppersum mag voorlopig alleen gas worden gewonnen als dat op andere locaties niet meer mogelijk is en als dat vanuit oogpunt van leveringszekerheid noodzakelijk is.

De NAM voert de uitspraak direct uit en brengt de productie in de Loppersumclusters terug naar vrijwel nihil. Analyses over aspecten van de leveringszekerheid moeten uitwijzen hoeveel clusters in *hot stand-by* moeten staan (100 miljoen kubieke meter per cluster op jaarbasis). Dit vereist overleg met GTS en GasTerra.[196] Uit deze clusters mogen nu heel kleine hoeveelheden gas worden gewonnen, maar enkel met het doel om de clusters open te houden, zodat tijdens een zeer koude periode of bij problemen op andere winningslocaties de clusters rondom Loppersum beschikbaar blijven. Hierdoor komt de leveringszekerheid niet in gevaar. Het productieplafond van de Loppersumclusters is in dit jaar 3 miljard kubieke meter. Eén miljard kubieke meter is al gewonnen en er wordt één miljard kubieke meter in reserve gehouden voor een strenge winter.

191 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake TK debat 1 juli over besluit gaswinning 2015, 26 juni 2015.
192 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake TK debat 1 juli over besluit gaswinning 2015, 26 juni 2015.
193 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 198.
194 21 gemeenten, de provincie Groningen, twee waterschappen, de Veiligheidsregio Groningen, een aantal verenigingen, een aantal inwoners en een stichting.
195 RvS 14 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1151.
196 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 563e vergadering van het College van Beheer Maatschap, 15 april 2015.

Ambtenaren van Financiën schrijven dat minister Kamp van het ministerie van Economische Zaken de uitspraak van de Raad van State zal respecteren: *"Minister Kamp wil in de geest van de rechter handelen dus minder oppompen dan de huidige 3 mld. m3. En daarnaast in principe geen compensatie andere putten"*[197] Dit is een verschuiving in de opvatting van de minister Kamp ten opzichte van het voorgaande jaar, toen hij akkoord gaf om meer te winnen uit andere clusters om een onderschrijding van het plafond tegen te gaan. Minder gas winnen, is mede mogelijk omdat de rijksfinanciën verbeterd zijn en er minder druk is om hoge gasbaten te realiseren.

Uit figuur 6.6 wordt duidelijk dat na het kabinetsbesluit in januari 2014 de productie uit de Loppersumclusters (gele lijn) al met 80% is teruggebracht. Na de rechterlijke uitspraak in 2015 is de productie nog verder teruggeschroefd.



Figuur 6.6 Gaswinning Groningenveld naar cluster

Bron: NAM

Plafonds zijn geen productiedoel meer voor de overheid

Op 23 september 2015 is binnen het College van Beheer Maatschap discussie over het geldende maximumproductievolume van 30 miljard kubieke meter. Hier blijkt spanning te zitten tussen de visie van de NAM enerzijds en die van EBN anderzijds. NAM-directeur Schotman zegt te vrezen dat dit maximum van 30 miljard kubieke meter een eigen leven gaat leiden. CEO Bokhoven van EBN geeft aan dat: *"voor het ministerie het realiseren van een productie van 30 miljard m3 in 2015 niet meer voorop staat".* Hij vraagt zich af *"of het verstandig is om het toegestane volume van 30 mrd [kubieke meter, red.] ook daadwerkelijk te produceren, gegeven het feit dat dit in een normaal jaar met een normaal temperatuurverloop niet noodzakelijk is om*

197 Ministerie van Financiën. Nota aan minister Dijsselbloem inzake uitspraak RvS over gaswinning Loppersum, 20 april 2015.

te kunnen voorzien in de vraag naar G-gas". Schotman antwoordt *"dat NAM kijkt naar de relatie tussen het niveau van de productie en het daaraan verbonden risiconiveau, in combinatie met het verstevigingsprogramma"* en merkt op dat *"NAM niet bepaalt hoeveel er wordt geproduceerd."*

In de discussie die hier tijdens de vergadering op volgt, merkt Bokhoven op dat het vastgestelde maximum alleen noodzakelijk is in een koud jaar. Hij wijst erop dat de discussie over de vraag hoeveel volume werkelijk nodig is, kan oplaaien en het huidige beleid zich dan tegen de NAM kan keren. NAM-directeur Schotman wijst erop dat het aan GTS is om te bepalen hoeveel er noodzakelijk is voor de leveringszekerheid. Dick Benschop, president-directeur van Shell Nederland, wijst erop dat de minister het maximum van 33 miljard heeft vastgesteld. Dit is na verdiscontering met de productie uit Norg bijgesteld naar 30 miljard. Hij stelt dat het tot grote verwarring zou leiden als het college nu met andere getallen zou komen. Dessens (EBN) constateert dat *"er nog steeds een spanning is tussen de partijen in het gasgebouw, in die zin dat het volume dat door de ene partij als maximum wordt aangehouden tegelijkertijd voor de andere partij geldt als het te behalen productiedoel."*[198]

Uit de vergadering van 23 september 2015 blijkt dat een verschuiving heeft plaatsgevonden aan de zijde van de overheid. Net als bij de uitspraak in de voorlopige voorziening in april 2015, wordt het gestelde productieplafond dat is ingesteld door de overheid niet meer gezien als productiedoel, waar dat in 2014 nog wel het geval was. De NAM lijkt deze opvatting nog wel te hanteren. Zij wil ondanks het warme jaar het maximale toegestane volume van 30 miljard kubieke meter Groningengas winnen. Vanuit het oogpunt van leveringszekerheid kan door de hoge temperaturen echter met minder aardgas worden volstaan.

6.3.3 Raad van State dwingt het kabinet tot versnelde afbouw

Verstrekkende uitspraak van de Raad van State
Op 18 november 2015 vernietigt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zowel het instemmingsbesluit van januari 2015 als het gewijzigde instemmingsbesluit van juni 2015. Deze uitspraak is een vervolg op de voorlopige voorziening die de voorzieningenrechter op 14 april 2015 trof, waarbij het instemmingsbesluit van 30 januari 2015 werd geschorst en de winning rond Loppersum werd teruggeschroefd (paragraaf 6.3.2).[199] De Afdeling bestuursrechtspraak treft vervolgens een voorlopige voorziening waarbij in het gasjaar 2015-2016 maximaal 27 miljard kubieke meter mag worden gewonnen.[200] De eerdere gasbesluiten beperkten de winning tot 39,4 respectievelijk 30 miljard kubieke meter.

Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak had de minister op basis van alle informatie beter moeten motiveren waarom een verdere beperking van de gaswinning dan maximaal 33 miljard kubieke meter niet mogelijk is. Uit onderzoeken waarop de minister zijn wijzigingsbesluit baseert, blijkt volgens de Afdeling bestuursrechtspraak dat de winning van minder gas tot een lager seismisch risico leidt. En hoewel de grondrechten niet verplichten om activiteiten waaraan risico's zijn verbonden uit te sluiten, moet uit de belangenafweging wel blijken dat

198 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 572e vergadering van het College van Beheer Maatschap, 23 september 2015.
199 RvS 14 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1151.
200 RvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578.

de minister de '*noodzakelijke voorzorg*' heeft betracht, gelet op de ernst en de aard van de gevolgen van de gaswinning. De minister heeft ook een hoger winningsniveau toegestaan dan gemiddeld genomen nodig is en had beter moeten motiveren waarom hij bij het bepalen van het maximale winningsniveau is uitgegaan van een relatief koud jaar, waardoor er in minder koude jaren meer gas wordt gewonnen dan noodzakelijk is voor de leveringszekerheid. Het maximum van 27 miljard kubieke meter is gebaseerd op het GTS-rapport dat door de minister naar de Tweede Kamer is gestuurd, ter onderbouwing van het winningsniveau voor de leveringszekerheid. Hierin is aangegeven dat voor een gemiddeld jaar 27 miljard kubieke meter nodig is, en voor een koud jaar 33 miljard kubieke meter, om aan de leveringszekerheid te voldoen.[201]

In afwachting van het nieuwe instemmingsbesluit bepaalt de Afdeling bestuursrechtspraak dat de bepalingen van het gewijzigde instemmingsbesluit voorlopig blijven gelden, maar beperkt de maximale winning voor het gasjaar 2015-2016 voorlopig tot 27 miljard kubieke meter. Deze hoeveelheid is voldoende voor een jaar met gemiddelde tempraturen. Als het een relatief koud jaar blijkt te zijn, mag alsnog maximaal 33 miljard kubieke meter gas worden gewonnen. Voorwaarde hierbij is wel dat er voldoende gebruik wordt gemaakt van stikstofconversie. *"Van deze hoeveelheid mag uitsluitend worden afgeweken wanneer het gasjaar kouder blijkt te zijn en alleen onder de voorwaarde dat een aanzienlijke inzet van de conversie-installaties heeft plaatsgevonden voor de productie van laagcalorisch gas. De Afdeling gaat hierbij uit van een minimale inzet van 75%. Dit komt gezien de maximale productie van ongeveer 20 mrd Nm3 laagcalorisch gas die volgens dit rapport jaarlijks kan worden behaald, neer op 15 mrd Nm3 gas."* Verder bepaalt de Afdeling bestuursrechtspraak dat voorlopig nog steeds geen gas gewonnen mag worden in en rond Loppersum, tenzij dat uit het oogpunt van leveringszekerheid noodzakelijk is.[202]

Een belangrijke reden dat het ministerie van Economische Zaken niet uitging van 27 miljard kubieke meter was de vrees dat het sturen op een productieniveau behorende bij een normaal temperatuurverloop in koude jaren zou leiden tot grotere fluctuaties en daarmee tot grotere veiligheidsrisico's.

> *De Raad van State ging naar een gemiddelde winter toe. Dat betekent dat men dus op de koop toenam dat je dan in de loop van een koude winter 6 miljard extra moest winnen, met alle gevolgen van dien die er dan volgens mij zouden zijn voor de seismiciteit. Ik heb al gezegd dat op dat moment de informatie was dat je vlak moest winnen. Dat zei onder andere de Mijnraad en dat zei in ieder geval SodM.*
>
> *Openbaar verhoor Henk Kamp, 3 oktober 2022*

201 RvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578.
202 RvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578.

Op de dag van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak stuurt directeur-generaal Dierikx een e-mail aan Harry van der Meijden, inspecteur-generaal van SodM, met als bijlage de woordvoeringslijn 'Uitspraak Raad van State'. Hierin wordt onder andere benoemd dat de winning naar 27 miljard kubieke meter moet voor het gasjaar 2015-2016, en dat de NAM zich hieraan zal houden. Het kabinet neemt aan het einde van het jaar een besluit over het niveau van gaswinning voor het gasjaar 2015-2016. Dit gebeurt op basis van onderzoeken die in een afrondende fase zijn en een nieuw advies van SodM. *"Als in de gaswinning wordt uitgegaan van een gemiddeld jaar in plaats van een relatief koud jaar wat betreft de leveringszekerheid, dan betekent dit dat de gaswinning sterker fluctueert in het geval dat het toch een koud jaar is. Wat voor effect dit precies heeft op de veiligheid, is nadrukkelijk onderdeel van een van de lopende onderzoeken".*[203]

SodM heeft in juni 2015 de minister geadviseerd om significant onder de 33 miljard kubieke meter te gaan zitten, maar niet zo laag dat er mogelijke fluctuaties ontstaan. Hoe ver omlaag is niet gekwantificeerd in het SodM-advies. Inspecteur-generaal Van der Meijden geeft tijdens zijn openbaar verhoor aan dat hij de uitspraak van Raad van State ondersteunde wat betreft de productieverlaging.

> *De uitspraak van de Raad van State dat naar 27 gegaan moest worden, kwam mij eigenlijk helemaal niet slecht uit. Want wij hadden gezegd 'ga maar significant onder 33 zitten' en 27 was in mijn boekje wel behoorlijk onder de 33.*
>
> *Openbaar verhoor Harry van der Meijden, 27 september 2022*

Andere productiebenadering leidt tot discussie binnen gasgebouw
Binnen GasTerra en in samenwerking met de NAM is nagedacht over mogelijke scenario's op basis van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit resulteert in vier scenario's, die worden besproken tijdens een vergadering van het College van Gedelegeerde Commissarissen van GasTerra op 27 november 2015. In alle vier de scenario's is het tot ten minste april 2016 mogelijk om in gasjaar 2015-2016 zowel een productie van 27 miljard kubieke meter als 33 miljard te realiseren.

Twee scenario's (1A en 2A) vallen af, omdat deze kunnen leiden tot operationele problemen in de zomer. In variant 1B wordt voor het kalenderjaar 2015 gestuurd op een volume van 32,2 miljard kubieke meter en bij variant 2B op 31,0 miljard kubieke meter. De variant 2B ziet op een meer gelijkmatige inzet van de capaciteit voor conversie van H-gas over het gasjaar. Dick Benschop (Shell) en Joost van Roost (ExxonMobil) zijn voorstanders van variant 1B. GasTerra heeft een voorkeur voor variant 2B: *"GasTerra prefereert daarom variant 2B wat weliswaar een lagere netto productie kent van het Groningenveld en UGS Norg in kalenderjaar 2015, maar ook een meer gematigde inzet van H-gasconversie in de eerste drie kwartalen van 2016. Voor een*

203 Ministerie van EZ. Mailbericht, 18 november 2015, 16.18: Onderwerp: Woordvoering RvS uitspraak.

scenario met een hoge inzet van H-gasconversie bestaan er zorgen over het operationeel kunnen wegregelen van afwijkingen ten opzichte van de planning."[204]

Thijs Starink (Director Asset Management bij EBN) is voorstander van een ander scenario, niet behorende tot de vier eerdergenoemde varianten. Dit betreft een variant waarin in een rechte lijn wordt afgekoerst op een productie van 27 miljard kubieke meter. Hij ziet geen logische reden om de H-gasconversie in de maand december lager te houden dan in de daaropvolgende drie kwartalen in 2016. Conform de uitspraak van Raad van State wil hij zich richten op het gasjaar 2015-2016 en niet op kalenderjaar 2015. Variant 2B beschouwt Starink als een compromis.

Dierikx is het eens met Starink. Hij geeft aan dat een keuze voor variant 1B noopt tot het moeten uitleggen dat in de maand december nauwelijks gebruik wordt gemaakt van conversie, terwijl iedereen na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak ervan uitgaat dat ingezet wordt op conversie van hoogcalorisch-gas om de productie uit het Groningenveld te minimaliseren. Benschop (Shell) constateert dat Dierikx een sterke voorkeur heeft voor 2B en dat hij een dergelijk besluit niet in weg wil staan. Hij zegt *"wel bij het ministerie te willen neerleggen dat verder gaan op de weg, zoals de Raad van State die kiest, allerlei problemen oplevert."* Van Roost (ExxonMobil) heeft geen bezwaren tegen het kenbaar maken van de operationele bezwaren aan de minister, maar kan niet akkoord gaan met variant 2B. De voorzitter stelt vast dat het College bij meerderheid kan instemmen met sturing van de productie conform de variant 2B en dat het besluit wordt genomen.[205]

Uit dit overleg blijkt dat er binnen het gasgebouw nog steeds verschillende opvattingen bestaan over de hoogte van de productie en dat de betrokken partijen er verschillende visies en eigen belangen op nahouden. GasTerra wil nog steeds een variant waarin zo weinig mogelijk gebruik wordt gemaakt van conversie van hoogcalorisch gas, maar waardoor net iets minder dan het maximale niveau opgepompt kan worden (0,8 miljard kubieke meter). Dit is voor GasTerra operationeel gunstiger. EBN behartigt hierbij de belangen van de Staat en streeft naar een lagere gaswinning, zelfs nog lager dan de keuze die gemaakt dient te worden tussen de verschillende scenario's. Shell en ExxonMobil willen de mogelijkheid openhouden om het maximale niveau op te pompen, namelijk 32,2 miljard kubieke meter. Dit levert hen de meeste winst op. Opvallend is hierbij dat Shell eerder tegemoet wil komen aan de andere partijen dan ExxonMobil.

Onderzoek naar andere productiefilosofie
De minister van Economische Zaken heeft in zijn brief aan de Kamer van 23 juni 2015 aangekondigd langs twee sporen onderzoek te doen naar het noodzakelijke niveau van gaswinning uit het Groningenveld in 2016 en verder. Het eerste spoor gaat over de koppeling tussen gaswinning en het bouwkundig versterken van huizen. Het tweede spoor onderzoekt de mogelijkheden en consequenties van een andere benadering van de gaswinning. Op 1 december 2015 is het concept van het onderzoek uit dit tweede spoor klaar en op 8 december de definitieve versie. In dit *Onderzoek andere benadering van de gaswinning* is gekeken of de

204 GasTerra. Notulen van de 148e (extra, telefonische) vergadering van het College van Gedelegeerde Commissarissen, 27 november 2015.
205 GasTerra. Notulen van de 148e (extra, telefonische) vergadering van het College van Gedelegeerde Commissarissen, 27 november 2015.

inzetvolgorde omgekeerd kan worden, dus een productiebenadering waarbij eerst maximaal wordt ingezet op stikstof en de overige vraag naar laagcalorisch-gas wordt opgevangen door gas uit het Groningenveld, met als gevolg dat de Groningenproductie sterk fluctueert (tekstkader 6.5).[206]

Ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken adviseren de minister om nog niet over te gaan op deze omkering van het systeem. Ook adviseren zij deze omkering niet te gebruiken als uitgangspunt voor het nieuwe winningsplan dat door NAM wordt opgesteld. Het zou immers leiden tot sterke fluctuaties en op basis van het SodM-advies van 2015 worden dergelijke fluctuaties vooralsnog afgeraden.[207]

Tekstkader 6.5 Alternatieve productiefilosofie gaswinning: omkering inzetvolgorde

In het onderzoek getiteld *Onderzoek andere benadering van de gaswinning* staan drie vragen centraal:
1. hoeveel gas maximaal kan worden geconverteerd door de stikstofinstallaties;
2. hoe in de resterende vraag kan worden voorzien door het Groningenveld;
3. wat de implicaties hiervan zijn op de leveringszekerheid en de importafhankelijkheid.

De belangrijkste conclusie is dat *"het conceptueel mogelijk lijkt het gassysteem zodanig in te richten dat de inzetvolgorde kan worden omgekeerd en dat de winning uit Groningen temperatuurafhankelijk kan worden. Dit vergt wel een implementatietermijn en, afhankelijk van de gekozen variant, wijziging van wet- en regelgeving."*

De winning uit het Groningenveld kan daardoor worden verlaagd, maar er zullen wel meer fluctuaties optreden in de winning. Fluctuaties binnen het jaar kunnen deels worden opgevangen door gasopslag Norg. Het 100% inzetten van de stikstofinstallaties is niet te realiseren, omdat GTS dan zijn instrument zou verliezen om de gashandel kwaliteitsloos (zie ook hoofdstuk 3 voor de werking van de kwaliteitsloze gasmarkt) te laten functioneren. Bij 85% van de inzet van stikstofinstallaties kan het systeem blijven functioneren. Hiervoor zijn twee scenario's mogelijk.
- Scenario 1 voorziet in het wettelijk vastleggen van de taak van GTS om op dat percentage te sturen.
- Scenario 2 voorziet in het vastleggen van een temperatuurafhankelijk plafond waardoor de NAM in productie wordt beperkt.

206 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake ambtelijk advies gaswinning Groningen, 4 december 2015.
207 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake ambtelijk advies gaswinning Groningen, 4 december 2015.

Bij een theoretisch maximale inzet van conversiemiddelen is de minimale benodigde productie uit Groningen vanaf 2016 in een koud jaar 31 miljard kubieke meter en in een warm jaar 23 miljard kubieke meter. Dit zal in 2019 (kunnen) afnemen door een nieuwe stikstofinstallatie naar 18 miljard kubieke meter (warm jaar) en 24 miljard kubieke meter (koud jaar). Eventuele stimulering van de kleineveldenproductie zal naar verwachting de terugloop van de productie uit Groningen niet geheel kunnen opvangen, waardoor er voor de korte termijn ook gas uit Rusland of Noorwegen naar Nederland moet worden gebracht om de kwaliteitsconversie te bewerkstelligen.

Een andere conclusie is dat de omkering van het gassysteem direct invloed heeft op de gasbaten van de overheid. Gasbaten worden afhankelijk van de temperatuur en dus volatieler. Ramingen worden daardoor complexer. Iedere miljard kubieke meter minder productie leidt bij de gasprijs van dat moment (17 cent/kubieke meter) tot een tegenvaller van 150 miljoen euro voor de rijksbegroting. Dit bedrag bestaat uit zowel niet-belastingmiddelen (NBM) als de vennootschapsbelasting (VPB). In vergelijking met een eerder uitgevoerd onderzoek, uit 2013, is er twee miljard kubieke meter minder nodig om de leveringszekerheid te borgen. Dit komt door de effecten van energiebesparing (isolatie) en doordat er meer duurzame energie is opgewekt.[208]

GasTerra voorziet praktische problemen bij meer inzet stikstofconversie
Tijdens de vergadering van het College van Gedelegeerde Commissarissen van 27 november 2015 is afgesproken dat GasTerra een brief aan minister Kamp opstelt, waarin zij haar zorgen uit. GasTerra maakt zich zorgen om de ontwikkelingen binnen het Groningendossier en geeft hierbij aan: *"Hoewel GasTerra zich in principe in de uitkomst van het onderzoek kan vinden, ziet GasTerra, mede na het in kaart brengen van de operationele implicaties van de Raad van State, een aantal zwaarwegende praktische bezwaren tegen het definitief overgaan op één van de twee in de studie genoemde scenario's die de inzet van kwaliteitsconversies door GTS voor laten gaan op de inzet van Groningen. GasTerra zou daarom de voorkeur hebben voor een vast volume per gasjaar."*[209]

In de conceptbrief wordt een aantal bezwaren genoemd:
- Het is onzeker of GTS in de praktijk de hoge inzet van conversie-installaties kan realiseren zonder overmatig beroep te moeten doen op het reservevolume vanuit Groningen of beroep op andere middelen uit de GasTerra portfolio.

208 GasTerra. "Onderzoek andere benadering van de gaswinning" – Onderzoek naar de mogelijkheden en effecten van een maximale inzet van kwaliteitsconversie om de gaswinning uit het Groningenveld te beperken onder waarborging van de leveringszekerheid, december 2015.
209 GasTerra. Conceptbrief van CEO GasTerra Lankhorst aan minister Kamp inzake het onderzoek naar een andere benadering van gaswinning, 2 december 2015

- Bij een blijvende omkering zal het jaarlijks volume van de Groningenproductie in de loop van 'de jaren '20' dalen van 21 miljard kubieke meter per jaar naar 0, waardoor 300-400 miljard kubieke meter in de grond blijft zitten (50 à 90 miljard euro).
- Omkering van de inzetvolgorde van stikstof leidt tot een variabel jaarvolume en grotere variatie binnen het jaar. Het is onzeker wat het effect hiervan is op de seismische activiteit.
- Er ontstaat continue discussie over de juiste inzet van stikstof, Groningen en Norg.
- Onzekerheid over de jaarvolumes van Groningen beperkt de commerciële mogelijkheden van GasTerra om gas te verkopen met levering in het volgend jaar. Veel eindverbruikers, met name in binnenland, vragen juist om een dergelijk product.

De door de Afdeling bestuursrechtspraak getroffen voorlopige voorziening leidt tot een aantal praktische problemen, waarvoor GasTerra aandacht vraagt: *"De directe inwerkingtreding van de uitspraak – met terugwerkende kracht tot 1 oktober 2015 – heeft grote consequenties voor GasTerra voor het in balans houden van de verkoopverplichtingen, de inkoopverplichtingen en de productie van Groningen. De meeste verkopen voor Nederlandse eindverbruikers voor het jaar 2016 zijn namelijk al gedaan. [...] RvS hecht waarde aan leveringszekerheid in een koude winter, maar hanteert een nieuwe maatstaf 'gemiddelde temperatuur in het gasjaar' in plaats van de gebruikelijke 'graaddagen' of een gemiddelde temperatuur in het stookseizoen. Op basis van jaargemiddelde is het onmogelijk om de juiste volumes te sturen in een koudere winter. Een hogere afname in een koude winter kan niet gecompenseerd worden door een lagere afname als gevolg van een warme zomer. Daardoor kan er gedurende de winter een terughoudendheid zijn om Groningen gas te produceren."*[210]

GasTerra legt deze brief op 1 december 2015 voor aan haar aandeelhouders (Shell, ExxonMobil, EBN en het ministerie van Economische Zaken). Directeur-generaal Dierikx antwoordt de volgende dag dat hij om meerdere redenen niet kan steunen dat de conceptbrief wordt verzonden. *"In de concept-brief neemt GasTerra afstand van het door het Ministerie opgestelde rapport over de omkering van het gassysteem, dat terwijl GasTerra daar vanaf het begin af aan zeer nauw bij betrokken was. Bovendien geeft de concept-brief standpunten van aandeelhouders weer en dat is niet aan GasTerra."* Daarnaast geeft Dierikx aan dat de conceptbrief niet in overeenstemming is met wat tijdens de collegevergadering is besproken. De brief zou ingaan op zorgen waarom de uitspraak van de Raad van State mogelijk niet goed werkbaar zijn. Volgens Dierikx ligt de focus van de brief nu vooral op de standpunten van bepaalde aandeelhouders.[211]

De volgende dag stuurt CEO van GasTerra, Gertjan Lankhorst, een brief aan minister Kamp. In een mail gericht aan alle aandeelhouders schrijft Lankhorst over deze brief aan de minister: "*Met inachtneming van alle gevoeligheden heb ik uiteindelijk een brief gemaakt die vertrekt vanuit de uitvoerbaarheidsproblemen met de RvS-uitspraak en van daar uit aangeeft welke problemen met de omkeerscenario opvallen*."[212] De nieuwe, verzonden brief van GasTerra, heeft

210 GasTerra. Conceptbrief van CEO GasTerra Lankhorst aan minister Kamp inzake het onderzoek naar een andere benadering van gaswinning, 2 december 2015.

211 Ministerie van EZ. Mailwisseling met ExxonMobil, Shell, GasTerra en EBN. 2 december 2015. Onderwerp: Re: conceptbrief aan de Minister van EZ – Onderzoek andere benadering van gaswinning – Ministerbrief.docx Graag reactie voor woensdagochtend 9 uur.

212 GasTerra. Mailwisseling met ExxonMobil, Shell, EBN en het ministerie van EZ, 3 december 2015. Onderwerp: Brief aan de Minister van EZ – Gaswinning in Groningen.

een ander opbouw maar verschilt inhoudelijk niet veel van de conceptbrief. Wel is de passage dat bij een blijvende omkering van de inzetvolgorde veel Groningengas, met een totale waarde van 50 à 90 miljard euro, in de grond blijft zitten, uit de brief geschrapt.[213]

Uit deze (concept)brieven blijkt dat GasTerra ook in deze periode bezig is met waardemaximalisatie. Veel van de genoemde argumenten in de brief richten zich op het feit dat GasTerra terughoudender dient te opereren, waardoor zij (mogelijk) minder kan verkopen in een (gas)jaar en op feit dat er door gebruik van stikstof minder Groningengas geproduceerd wordt. GasTerra probeert middels deze brief er wellicht voor te zorgen dat de minister van Economische Zaken in het nieuwe besluit niet volledig meegaat met de uitspraak van de Raad van State dat het gebruik van stikstof flink omhoog moet.

EZ hanteert het winningsniveau uit de voorlopige voorziening
Ambtenaren van Economische Zaken adviseren minister Kamp op 4 december 2015 om voor het gasjaar 2015-2016 vast te houden aan het winningsniveau van 27 miljard kubieke meter dat de Afdeling bestuursrechtspraak heeft vastgesteld.[214] Dit is ook in lijn met het advies van SodM van 1 juli 2015, want dit niveau is aanzienlijk lager dan 33 miljard kubieke meter. In het advies van december 2015 herhaalt SodM dat de winning teruggebracht moet worden naar een niveau waarbij het seismische risico geminimaliseerd wordt, en waarbij (seizoens)fluctuaties zoveel mogelijk worden vermeden. SodM noemt in dit advies van december geen plafond(s).[215] Dit heeft er onder andere mee te maken dat SodM de focus legt op twee elementen: de productie omlaag en fluctuaties zoveel mogelijk vermijden. Hier kan SodM geen weging in maken, onder meer omdat SodM geen goed inzicht heeft in de leveringszekerheid. *"De minister ging ook over maatschappelijk draagvlak. De minister gaat ook over leveringszekerheid. Ik had geen zicht op leveringszekerheid"*, aldus inspecteur-generaal Van der Meijden tijdens zijn openbaar verhoor.[216]

> *Alles was met elkaar verbonden: ga zo laag mogelijk zitten en vermijd zo veel mogelijk fluctuaties. Daar zat geen weging in, niet op dat moment in de adviezen zoals ze daar zo verwoord zijn.*
>
> *Openbaar verhoor Harry van der Meijden, 27 september 2022*

Een verdere verlaging tot onder 27 miljard kubieke meter vinden de ambtenaren onverstandig. SodM heeft weliswaar de effecten van sterke fluctuaties op seismische risico niet gekwantificeerd, maar geeft wel aan dat die vermeden dient te worden. Vanuit het oogpunt van leveringszekerheid is er overigens wel ruimte voor die verdere verlaging.

Na het gasjaar 2015-2016 lopen de (regionale) deelbeperkingen af. Ook hier adviseren ambtenaren om het decemberadvies van SodM over te nemen: *"SodM adviseert om voor het*

213 GasTerra. Brief van CEO GasTerra Lankhorst aan minister Kamp inzake Gaswinning in Groningen, 3 december 2015.
214 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake ambtelijk advies gaswinning Groningen, 4 december 2015.
215 SodM (december 2015).
216 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.

nieuwe winningsplan van NAM de jaarlijkse productieverdeling over de clusters in Groningenveld te optimaliseren in termen van risico." De leveringszekerheid kan geborgd worden bij deze niveaus. GTS heeft het leveringszekerheidsniveau begin oktober geactualiseerd van 33 miljard kubieke meter naar 31 miljard kubieke meter met ingang van het gasjaar 2015-2016 (exclusief een buffer van 1,5 miljard kubieke meter). Bij een realistische inzet van de stikstofinstallaties van 85% is in het geval van een koud jaar 30 miljard kubieke meter nodig. Als deze situatie zich voordoet, mag er meer geproduceerd worden om aan de fysieke gasvraag te voldoen. De voorlopige voorziening van de Afdeling bestuursrechtspraak voorziet hier onder bepaalde voorwaarden, namelijk tot 33 miljard kubieke meter, in.[217]

Het terugbrengen van de productie leidt tot lagere aardgasbaten. Ten opzichte van de miljoenennota is sprake van een tegenvaller van circa 2,2 miljard euro voor het begrotingsjaar 2016. Hiervan is 850 miljoen euro (40%) te wijten aan het lagere productieplafond. Het grootste deel (circa 60%) van de tegenvaller is echter te wijten aan lagere prijzen.

Een ander belangrijk advies van SodM is om de jaarlijkse productieverdeling over de clusters in het Groningenveld te baseren op het seismisch risico. *"De analyse van NAM van de seismische dreiging en het seismisch risico is voor de hele periode 2016-2021 gebaseerd op de thans geldende regionale productieplafonds, die in beginsel alleen gelden voor het gasjaar 2015/2016. SodM heeft er echter eerder op gewezen dat de productieverdeling over het gasveld moet plaatsvinden op basis van een adequate meet- en regelcyclus, waarbij rekening wordt gehouden met de ontwikkelingen in de seismiciteit, het seismisch risico en de voortschrijdende inzichten in bijvoorbeeld de seismische dreiging (grondversnellingen)."*[218]

SodM: verbeterd meet-en-regelprotocol nodig
SodM geeft in zijn adviesrapport van december 2015 aan dat de uitwerking van de technische bijlage van het meet-en-regelprotocol verbeterd dient te worden. SodM wijst erop dat aanpak aan de bron (het seismisch risico terugbrengen door de productie te beperken) effectief is gebleken: het werkt snel, is goed te monitoren en het beperkt de omvang en duur van het versterkingsprogramma. De overtuiging van SodM is dat door het veld goed te monitoren op bodembewegingen middels een meet-en-regelprotocol het veld beheersbaar blijft, doordat er op tijd ingegrepen kan worden bij bepaalde clusters waar de seismische risico's teveel dreigen toe te nemen. Op deze manier kan dan risico-gestuurd geproduceerd worden. Er kan gemonitord worden of snelle gasproductie en fluctuaties leiden tot verhoogde seismische risico's. Indien dit het geval is, dient de productie uit deze clusters bijvoorbeeld naar beneden geschroefd te worden.

217 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake ambtelijk advies gaswinning Groningen, 4 december 2015.
218 SodM (december 2015).

In ’15 vraagt Staatstoezicht in toenemende mate aan de NAM om met behulp van een meet-en-regelprotocol, een stoplichtensysteem, hand-aan-de-kraanprincipe, het veld te opereren in detail. Dus gedurende het jaar 2015, fluctuaties komen naar boven, risicogestuurd produceren komt naar boven: trek niet te hard. Ga eens kijken als er bevingen zijn wat je dan in de buurt gedaan hebt. Kun je dat operationeel relateren? Kun je dat terugvinden? Dus stapsgewijs. Wij kregen de indruk in ’15 en dat werd begin ’16 versterkt dat dat veld misschien wel luisterde naar die ingrepen. Tegelijkertijd voelden wij ons steeds oncomfortabeler bij die plafonds, bij de concrete volumina.

Openbaar verhoor Harry van der Meijden, 27 september 2022

Doordat externe partijen als TNO, TU Delft en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) het beeld bevestigden dat in hun (controle)berekeningen ‘vlakke winning’ daadwerkelijk een effect hadden, werd deze theorie een belangrijk onderdeel in het SodM-advies.

Dat is mede ingegeven door de achtergronden van Hans Roest en Hans de Waal in gesteentemechanica en de bodemdaling, dat de snelheid waarmee je produceert, het gesteente daar op een andere manier op reageert. We hadden onderzoeken uitgezet, ook bij het CBS, TNO en Delft, om te kijken of we daar in het veld ook aanwijzingen voor zien. Het leek alsof daar aanwijzingen voor waren. Toen is dat een onderdeel geworden van het advies.

Openbaar verhoor Annemarie Muntendam-Bos, 29 augustus 2022

EZ creëert onenigheid bij presentatie SodM-advies
Op 3 december 2015 presenteert SodM zijn advies bij het ministerie van Economische Zaken. Bij dit overleg zijn, tot ongenoegen van inspecteur-generaal Van der Meijden, ook NAM-directeur Schotman, president-directeur Benschop van Shell en CEO Benelux Van Roost van ExxonMobil aanwezig. *“Ik kan mij alleen maar herinneren dat ik me totaal overrompeld voelde, want daar hoorde de NAM, laat staan haar aandeelhouders, gewoon niet bij”,* aldus Van der Meijden tijdens zijn openbaar verhoor.[219] Volgens secretaris-generaal Camps is dit om direct alle informatie bijeen te krijgen. *“Ik denk dat het een wens van de minister was om in één keer het gesprek te voeren en ook te kijken of we, in plaats van een soort pingpong te krijgen – dan krijgen wij het advies van het SodM en moeten we dat weer met de NAM gaan bespreken en dan moet het weer terug naar SodM – in één keer dat gesprek kunnen hebben waarin we dan ook in één keer alle inzichten op tafel te krijgen.”*[220]

219 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.
220 Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 20222.

Uit een terugkoppeling van een ExxonMobil-medewerker van dit overleg blijkt dat minister Kamp heeft aangegeven dat een andere benadering van de Groningenproductie, namelijk de omkering van de inzetvolgorde, dus eerst geconverteerd gas en daarna Groningengas, van tafel is. Ook blijkt dat er in dit overleg onenigheid was tussen de NAM en SodM. *"The meeting was constructive, but not always friendly with SodM taking exception to our 33 bcm position. Schotman gave a very strong performance defending NAM HRA."*[221]

Van der Meijden beaamt dit en geeft tijdens zijn openbaar verhoor aan dat de onenigheid vooral met de NAM-directeur was en de aandeelhouders redelijk afzijdig bleven.[222]

> *Wat ik wel weet, is dat het ongemakkelijk was, dat het zeer ongebruikelijk was, dat ik me zeer overvallen voelde en dat mij na afloop in de wandelgangen is toegevoegd: je bent alleen tevreden als het nul is. Ik zei toen: het gaat mij om de veiligheid, het gaat mij hier niet om getallen en jouw aantijging is niet aan de orde. Daarmee bedoel ik: als het nul is, is het nul en als het niet nul is, is het niet nul. Op dat moment was ons advies niet nul, dus het was volkomen bezijden de orde.*
>
> *Openbaar verhoor Harry van der Meijden, 27 september 2022*

Kabinet besluit om gaswinning niet verder te verlagen dan 27 miljard kubieke meter
Binnen het kabinet wordt er verder gesproken over de vraag welke maximale productie opgelegd dient te worden voor het gasjaar 2015-2016. Op 10 december 2015 vindt er een overleg plaats tussen verschillende directeuren-generaal over het voornemen van minister Kamp van Economische Zaken om het productieplafond op 27 miljard kubieke meter te stellen. Hiervoor is een compact document verstuurd, met daarin een achtergrond over instemmingsbesluiten, de RvS-uitspraak, het advies van SodM en hoe Economische Zaken hiermee om wil gaan. Vooruitlopend op het gesprek stuurt een ambtenaar van Algemene Zaken die de vicepremier ondersteunt en adviseert, een mail aan een raadadviseur, waarin hij aangeeft dat hij het vermoeden heeft dat het voornemen van minister Kamp niet goed zal vallen bij de PvdA. *"Weer is het beeld: kabinet houdt vast aan maximaal mogelijke winning en kiest daarmee (opnieuw) voor de NAM. Argumentatie hiervoor kan zijn dat SodM stelt dat fluctuaties zoveel mogelijk dienen te worden vermeden; punt is dat ook SodM nog niet vertrouwd wordt in het Noorden. [...] Zoals wij eerder al bespraken: wil je de kans het grootst houden om de hele bel in de toekomst leeg te kunnen pompen, dan is het enige dat je nu moet doen investeren in geloofwaardigheid. Door desnoods een paar miljard lager te gaan zitten. Anders geformuleerd: met dit besluit zet je alle goodwill waar goed aan gewerkt wordt op het spel en dat is zonde."*[223]

Binnen het ministerie van Algemene Zaken was de opvatting dat het plafond verlaagd moest worden onder de 27 miljard kubieke meter, om hiermee draagvlak te behouden voor

221 ExxonMobil. Mailwisseling, 4 december 2015, 9.41. FW: Meeting with MEA Kamp and SodM inspector.
222 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 20222.
223 Ministerie van AZ. Mailbericht, 10 december 2015, 6.32. Onderwerp: FW: DG overleg "Gaswinningsbesluit".

gaswinning in de toekomst. De ambtenaren van Algemene Zaken zijn dus een andere mening toegedaan dan de ambtenaren van Economische Zaken. De ambtenaren van Economische Zaken adviseren minister Kamp om het productieplafond niet verder te verlagen dan 27 miljard kubieke meter.

Medio december 2015 stuurt een ambtenaar van het ministerie van Algemene Zaken een mail aan collega's waarin hij aangeeft dat er een gasdeal is, maar dat deze nog besproken moet worden met de fractiewoordvoerders van PvdA en VVD. De verwachting is echter wel dat zij hiermee akkoord zullen gaan. Aanleiding voor de nieuwe gasdeal is de uitspraak van de Raad van State van 18 november 2015 die de gasbesluiten van de minister heeft vernietigd.

Vervolgens stuurt dezelfde ambtenaar van Algemene Zaken een mail naar Diederik Samsom, de fractieleider van de PvdA, en diens politiek assistent, waarin hij het besluit mededeelt:

1. *"Nu geen nieuw besluit, maar aanhouden van uitspraak RvS; 27m3.*
2. *Nu al aankondigen dat vanaf 2020 voor leveringszekerheid in de bandbreedte van 18-24 m3 ligt en die mogelijkheid voor terugbrengen winning daadwerkelijk zal worden gebruikt.*
3. *Hand op de kraan: er wordt uitgezocht hoe je door goed management van opslag Norg en stikstoffabrieken ervoor kan zorgen dat gaswinning bij een warme winter kan terugdraaien zonder de fluctuatierisico's".*[224]

Hierbij wordt aangegeven dat de bandbreedte warme-koude winter, zoals aangegeven door GTS, momenteel 23-31 miljard kubieke meter betreft. In deze e-mail wordt benadrukt dat een vermindering van deze bandbreedte naar 18-24 miljard kubieke meter in 2020 het gevolg is van beleidskeuzes en dat expliciet in de brief aan de Kamer moet komen te staan dat deze verlaging komt door kabinetsbeleid. De verminderde winning is enerzijds mogelijk door de bouw van een nieuwe stikstoffabriek, anderzijds door druk om de leveringszekerheid te verminderen (vraagvermindering). De vraag naar laagcalorisch gas in Duitsland zakt met 10% in de periode tussen 2020 en 2030, voor Frankrijk en België is dit vanaf 2024 ook het geval. Minister Kamp wil die vraagafname nog versnellen. Het percentage van Nederland dat voor warmte afhankelijk is van gas gaat omlaag.

Door deze maatregelen zou men vanaf 2030 zelfs naar 5 miljard kubieke meter kunnen voor de leveringszekerheid. Afgesproken is om dit laatste niet in de brief aan de Kamer te zetten, omdat het een eigen leven zou kunnen gaan leiden en de vraag naar laagcalorisch gas van 5 miljard kubieke meter verward kan worden met wat een veilig niveau is. De reden waarom wordt vastgehouden aan 27 miljard kubieke meter in plaats van een nog lagere niveau, komt volgens de desbetreffende ambtenaar van Algemene Zaken, voornamelijk door de productiefilosofie van SodM om fluctuaties zoveel mogelijk te vermijden. *"Bij nu lager gaan zitten dan 27 is Kamp bezorgd dat, als het in feb. bijv. echt koud wordt en de winning fors omhoog moet, er een flinke aardbeving kan ontstaan. Hij is daar dan verantwoordelijk voor. Hij gaf aan dat de baas van SodM [Harry van der Meijden, red.] in gesprek heel stellig was: grote fluctuaties geeft risico op meer en zware bevingen. Met conclusie: ga ruim naar beneden t.o.v. de 33, maar ga ook niet al te dicht bij*

224 Ministerie van AZ. Mailbericht, 17 december 2015, 10.04. Onderwerp: FW: Gaswinning.

de 23 zitten. Blijft overigens heel vervelend dat ze dat niet hard hebben opgeschreven. Ook gaf Kamp aan dat de regio zich kon vinden in nu 27."[225]

Inzet blijft gericht op winning resterende voorraad
Lodewijk Asscher, vicepremier en minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, heeft aangegeven dat hij akkoord is, maar dat hij niet de garantie kan geven dat de PvdA-fractie ook akkoord is. Minister Asscher zegt het inhoudelijk een goed verhaal te vinden, vooral door het perspectief van 18-24 miljard kubieke meter in 2020. Een ambtenaar van Algemene Zaken, die de vicepremier ondersteunt en adviseert, stuurt een mail door naar minister Dijsselbloem en diens politiek assistent, waarin nogmaals wordt aangegeven dat het getal van 5 miljard kubieke meter in 2030 bewust niet genoemd wordt: "*verder spreekt de brief in termen van leveringszekerheid, niet over winning [...] Als de regio meer van de winning profiteert dan nadeel ondervindt – door ruime compensatie – dan beland je niet in het scenario waarin we winning echt afbouwen naar nul en we voor 90 miljard euro in de grond laten zitten omdat er voor 1 miljard schade is (1.000 huizen met WOZ-waarde van 100k). Maar kun je toe naar een stabiel niveau van winning. Dat kan best hoger zijn dan de leveringszekerheid."*[226]

Uit bovenstaande citaat blijkt dat binnen politieke partijen en bepaalde departementen nog steeds – dus na 2014 ook in 2015 – een overtuiging bestaat dat er meer geproduceerd kan worden dan de leveringszekerheid vereist. Hiervoor dient de 'regio' dan wel ruim gecompenseerd te worden om zodoende draagvlak te behouden. De vrees is namelijk dat bij het ontbreken van draagvlak gas in de grond blijft zitten en de overheid daardoor op lange termijn geld misloopt. In deze overwegingen wordt voorbijgegaan aan de overlast en veiligheidsbeleving van de (potentiële) gedupeerden. Desalniettemin speelt (objectieve) veiligheid wel een belangrijke rol in het besluit van minister Kamp. SodM adviseerde om het productieplafond aanzienlijk te beperken, maar dat hierbij wel rekening gehouden dient te worden met het beperken van fluctuaties. Door dit SodM-advies hoefde de minister van Economische Zaken niet te sturen op het laagste leveringszekerheidsniveau binnen de gegeven bandbreedte warme-koude jaar. In het geval van een koude winter dient de productie dan immers flink omhooggeschroefd te worden, met grote(re) fluctuaties tot gevolg.

6.3.4 Verdere afbouw van de gaswinning in 2016

Shell en ExxonMobil willen verdere verlaging voorkomen
De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 18 november 2015 om de gaswinning te beperken tot 27 miljard kubieke meter betekent dat uiterlijk op 1 oktober 2016 een nieuw instemmingsbesluit over het winningsplan genomen dient te worden voor onder andere het gasjaar 2016-2017. De NAM levert op 1 april 2016 een geactualiseerd winningsplan aan. De oliemaatschappijen proberen vanaf januari 2016 druk uit te oefenen op het ministerie van Economische Zaken om een verdere verlaging te voorkomen. In een brief van 22 januari 2016 geven de oliemaatschappijen aan dat volgens onderzoek van de NAM er 33 miljard kubieke meter geproduceerd kan worden (binnen de door commissie-Meijdam vastgestelde veiligheidsnormen). Productiebeperking zonder dat vaststaat dat veiligheidsoverwegingen

225 Ministerie van AZ. Mailbericht, 17 december 2015, 13.19. Onderwerp: Gaswinning.
226 Ministerie van AZ. Mailbericht, 17 december 2015, 10.04. Onderwerp: FW: Gaswinning.

daartoe aanleiding geven, raakt de kern van de samenwerking van de Staat en de oliemaatschappijen binnen het gasgebouw, namelijk het streven naar een "*economisch geoptimaliseerde winning van het Groningengas*".[227] Minister Kamp van Economische Zaken geeft tijdens zijn openbaar verhoor aan dat hij deze brief *"voor kennisgeving [heeft] aangenomen"* en de oliemaatschappijen niet heeft gesproken naar aanleiding van deze brief (zie paragraaf 6.3.5).[228]

Ondanks tekortkomingen, toch advies SodM op winningsplan

Op 14 april 2016 brengt SodM advies uit over het bijgestelde winningsplan. Het advies betreft geen kwalitatief oordeel, het beperkt zich tot de vraag of de aangeleverde informatie compleet is.[229] Hoewel SodM vindt dat de NAM qua compleetheid in gebreke blijft, geeft het aan niet te verwachten dat uitstel ertoe zal leiden dat NAM alsnog binnen afzienbare tijd, zes tot twaalf maanden, aan de gevraagde informatie zal voldoen. SodM geeft aan dat dit bij het vormgeven van hun advies voor een groot dilemma heeft gezorgd: *"Belangrijkste tekortkoming die SodM signaleert is dat NAM niet in staat is gebleken een systeemoptimalisatie en een bijbehorende Meet- en Regelcyclus te ontwikkelen die het seismisch risico nog verder zou kunnen reduceren, door te zorgen voor een optimale verdeling van de gaswinning over de verschillende deelgebieden en in de tijd."*[230] SodM geeft aan dat een gewogen advies van SodM op het winningsplan mogelijk is en adviseert om het winningsplan voor te leggen aan adviseurs van de minister van Economische Zaken voor inhoudelijk advies en daarmee een volgende stap te zetten in het proces richting een nieuw instemmingsbesluit voor 1 oktober 2016. In juni 2016 komt SodM met een advies waarin het wel een kwalitatief oordeel geeft over het winningsplan.

Ambtenaren van Economische Zaken adviseren de minister in een schriftelijke reactie om het SodM-advies over te nemen en dit in de ministerraad van 15 april kenbaar te maken. Drie dagen daarna, op 18 april 2016 worden SodM, Tcbb en lokale overheden om (inhoudelijk) advies gevraagd. Op basis van het winningsplan en de adviezen zal het ontwerp-instemmingsbesluit worden opgesteld. Het ministerie van Economische Zaken vreest dat uitstel een reëel risico is, omdat het onzeker is of binnen zes maanden wel een optimaal winningsplan door de NAM kan worden opgesteld. Daarnaast zijn binnen het ministerie van Economische Zaken en bij SodM twijfels gerezen of de modellen en de software die ten grondslag liggen aan de berekeningen van de NAM fouten bevatten. In de rapportage van november 2015 zat namelijk een softwarefout. De NAM heeft aangegeven dat deze fout inmiddels is opgelost. De seismische dreiging in het model is door dit herstel 30% lager geworden. Ambtenaren van Economische Zaken adviseren mede daarom om een onafhankelijke instantie de modellen van NAM te laten nabouwen, voor een goede verificatie. Dit neemt minimaal een jaar in beslag. SodM zal voor zijn advies in juni 2016 gebruikmaken van onafhankelijke analyses en controleberekeningen door TNO, TU Delft en het CBS.

227 Shell & ExxonMobil. Brief aan minister Kamp betreffende brief van 18 december 2015 aan Tweede Kamer inzake de gaswinning uit het Groningenveld, 22 januari 2022.

228 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 3 oktober 2022.

229 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake instemmingsbesluit gaswinning Groningen 2016 / Advies proces en mondelinge toelichting MR 15 april 2016, 14 april 2016.

230 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake instemmingsbesluit gaswinning Groningen 2016 / Advies proces en mondelinge toelichting MR 15 april 2016, 14 april 2016.

GTS is door het ministerie van Economische Zaken gevraagd om een nieuwe actualisatie voor de leveringszekerheid te maken, zodat die meegenomen kan worden in het nieuwe ontwerp-instemmingsbesluit. De nieuwe GTS-cijfers kunnen mogelijk leiden tot een verdere verlaging. Met de dan geldende gasprijzen (14 cent/kubieke meter) leidt elke miljard kubieke meter reductie tot 115-120 miljoen euro minder gasbaten.[231]

Binnen het ministerie van Financiën leven er zorgen dat de besluitvorming over het winningsbesluit van het gasjaar 2016-2017 wordt uitgesteld. Ambtenaren van Financiën geven op 13 april 2016 aan van hun collega's van Economische Zaken te hebben vernomen dat minister Kamp de ministerraad mondeling zal informeren over het door de NAM ingediende winningsplan. *"U [Dijsselbloem, red.] kunt aangeven dat het zeer onwenselijk zou zijn de besluitvorming opnieuw uit te stellen."* De Afdeling bestuursrechtspraak heeft aangegeven dat er voor 1 oktober een besluit moet liggen. Uitstel brengt de leveringszekerheid in gevaar en een gedeeltelijk besluit is richting de regio volgens de ambtenaren niet goed uit te leggen. Verder wordt het advies gegeven om bij minister Kamp de zorg te uiten dat de adviesaanvraag aan SodM te open is en aan te dringen op aanscherping. *"Dit luistert nauw vanwege gevoeligheid ivm de onafhankelijke positie van SodM (gelet op het rapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid). Niettemin is een specifieke adviesaanvraag – en een (hopelijk) helder SodM advies – voor iedereen van belang".*[232]

Shell laat bij minister-president Rutte een 'bewust scherp aangezet memo' bezorgen
In april 2016 dient NAM haar winningsplan 2016 in. Binnen Shell wordt in die tijd nagedacht over een manier om de urgentie van een aantal van hun zorgpunten rond de Groningse gaswinning 'in Den Haag' onder de aandacht te brengen. Uit een interne mailwisseling binnen Shell en de NAM tussen onder anderen topman Van Beurden en NAM-directeur Schotman, blijkt dat Shell op 20 april 2016 een memo, alleen op papier, door een eigen medewerker laat overhandigen aan een raadadviseur van het ministerie van Algemene Zaken. Het memo is bedoeld ter voorbereiding op een nog te houden overleg tussen CEO Van Beurden van Shell en minister-president Rutte. Dit overleg zal pas na juni 2016 plaatsvinden, vanwege de werkzaamheden van de minister-president. De Shell-medewerker die het memo opstelt, kiest voor een scherp en compact memo, dat hij beschrijft als: *"Deze bewust scherp aangezette aandeelhouders-bullets".*[233]

Shell lijkt een goede ingang te hebben bij het ministerie van Algemene Zaken, want in de mail schrijft de opsteller van het memo aan de topbestuurders van Shell en de NAM ook: *"Rutte zal het dossier zo lang mogelijk bij de departementen laten, om pas op het laatste moment te interveniëren indien nodig [...] [de ambtenaar van AZ, red.] was zich ervan bewust dat er grote belangen op het spel staan. Zelfs indien dat gesprek [Van Beurden-Rutte, red.] niet tot stand zou komen binnen de benodigde termijn, hebben we dus een kanaal om Rutte op de juiste kennisstand te brengen om zijn rol als primus inter pares in het kabinet te kunnen vervullen".*[234]

231 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake instemmingsbesluit gaswinning Groningen 2016 / Advies proces en mondelinge toelichting MR 15 april 2016, 14 april 2016.
232 Ministerie van Financiën. Memo aan minister Dijsselbloem en de staatssecretaris inzake geannoteerde agenda tbv MR 15 april, 13 april 2013.
233 Shell. Mailwisseling, 21 april 2016. Onderwerp: RE Voor AZ/MP.
234 Shell. Mailwisseling, 21 april 2016. Onderwerp: RE Voor AZ/MP.

Daarna volgt de tekst van het memo dat op papier aan de raadadviseur van het ministerie van Algemene Zaken is gegeven en dat als vetgedrukt opschrift heeft "FOR MINAZ /MP ONLY". Het bestaat uit 7 punten met steeds een in vet afgedrukte kop. In het openbaar verhoor van Ben van Beurden heeft de enquêtecommissie verschillende passages uit dit memo aan hem voorgelegd en daarop een toelichting gevraagd.[235] In tekstkader 6.6 is de volledige tekst van het Shell-memo voor minister-president Rutte opgenomen.

Tekstkader 6.6 Letterlijke tekst memo van Shell *'for MINAZ/MP ONLY'*

"FOR MINAZ / MP ONLY

CEO Shell Ben van Beurden zou graag contact met MP Rutte hebben om zorgen over te brengen rondom dossier Groningen/NAM.

Dan gaat het in het bijzonder om de volgende punten:

1) *Winningsplan en reactie vanuit de Tweede Kamer:* *taak NAM is om met technische integriteit aan te geven op welk niveau binnen de veiligheidsnormen kan worden geproduceerd. Dat kan op 27 miljard m3 maar ook nog steeds op 33 miljard m3. Staan wij als Aandeelhouders volledig achter. Niet taak NAM om een "bij voorbaat politiek acceptabel" winningsplan te schrijven. Verbaasd over de reactie van de VVD.*

2) *Trend van productieverlaging:* *Aandeelhouders maken zich ook zorgen over de per Kamerbrief van 18 december bevestigde trend van voortdurende productieverlagingen tot ver onder niveaus die vanuit veiligheidsoogpunt (Commissie Meijdam) gerechtvaardigd zouden zijn. Wat de Aandeelhouders betreft (per brief van 22/1 jongstleden laten weten aan Minister Kamp) zitten we sinds 18 december op een rode lijn naar een max-import scenario. Als dat niet verandert, zullen wij daaraan nader uit te werken conclusies moeten verbinden.*

3) *Commitment MP Rutte aan 27 miljard m3:* *MP Rutte toonde zich tijdens diner met Shell Executive Committee gecommitteerd aan 27 miljard m3 stabiel – hopen dat dit nog steeds van kracht is en dat ook EZ hier achter staat, want wij ontvangen zowel vanuit EZ als vanuit de VVD signalen dat het lager moet.*

4) *Economische positie Aandeelhouders / herverdeling:* *Economisch zitten we zelfs bij 27 miljard m3 als aandeelhouders al in een moeilijke positie, gezien de groeiende onzekerheid over bevingskosten en toekomstige productievolumes. Voeg daarbij de reputatie-schade die de NAM door Coalitiepartijen in TK wordt toegebracht en dan dreigt dit al met al voor de Aandeelhouders een marginale business te worden.*

235 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Beurden, 13 oktober 2022.

Ga je nog lager dan 27 miljard m3, zoals voorgesteld door PvdA, dan wordt Groningen voor ons per direct een onrendabele operatie. Waarom is dat? Omdat de MOR niet meer werkt zoals deze bedoeld was. Die was er immers voor MEERopbrengst – maar er is niet langer sprake van een MEERopbrengst.Bij het huidige volume (27) is de MOR reeds achterhaald. Bij nog lagere volumes komen de Aandeelhouders door de in de MOR vastgelegde verdeling zwaar negatief uit. We zullen dit in de komende weken duidelijk aan EZ uitleggen. Ook zullen we dus uitleggen waarom we vinden dat er over de verdeling van de gasbaten gesproken moet worden.

Minstens net zo belangrijk – ook technisch werkt een lager niveau dan 27 miljard m3 niet: voor zover wij kunnen zien is 24 miljard m3 voor een normaal gasjaar te laag – want dan ga je risico's lopen rondom koude jaren. Raad van State advies was niet voor niets 27 miljard m3.

Conclusie: 24 bcm werkt dus economisch niet en ook technisch cq qua leveringszekerheid niet. Ook bij 27m3 willen wij als Aandeelhouders praten over herverdeling van de gasbaten. *Wij willen deze situatie graag in goed overleg de komende maanden proberen op te lossen. Geen gemakkelijke discussie, maar moet er toch samen zien uit te komen gezien de vele wederzijdse belangen.*

5) ***Draagvlak:*** *valt ons op dat iedereen de mond vol heeft over draagvlak Groningers, maar niemand bereid is de Nationaal Coördinator Groningen echt te helpen. Gaat de overheid de NCG in staat stellen zijn werk te doen? Onze visie: mocht Nederland inderdaad aansturen op structureel laag productievolume, dan wordt Gronings draagvlak weliswaar minder belangrijk, maar is de collectieve schade voor BV Nederland enorm, gezien de hoeveelheid gas die dan in de grond blijft zitten en de gederfde miljarden aan gasbaten. Omgekeerd: om de koek voor BV Nederland zo groot mogelijk te maken, moet je de BV Groningen mogelijk iets extra's geven – eerlijker verdeling van lusten en lasten. Met andere woorden: niet terughoudend zijn (zoals EZ nu lijkt te zijn) in het streven naar waarde-maximalisatie, maar zoeken naar wegen om dit mogelijk te maken.*

6) ***Gasbaten / energie-transitie:*** *Bij hogere productievolume is er substantieel meer geld beschikbaar. Gasbaten kunnen een belangrijke rol spelen bij de financiering van de energietransitie. (Zie non-paper voor wat detail en verzorgen over dit onderwerp gaarne een aparte briefing.)*

7) ***Toekomst NAM:*** *De NAM is een prachtig bedrijf dat Nederland en het Noorden samen met Gasunie/Gasterra kennis, innovatie en status op het gebied van aardgas heeft gebracht – en het zou dan wel heel kortzichtig voor NL zijn om zo'n bedrijf kapot te laten gaan. Situatie dwingt NAM reeds nu enorm op de kosten te besparen, drastisch te snijden in de investeringen en werknemers te ontslaan. Wij zouden het dan ook op prijs stellen en logisch vinden indien vanuit het Kabinet in de komende weken meer nadruk wordt gelegd op "samen in het schuitje" ipv "NAM staat er alleen voor"."*

In het openbaar verhoor van de heer Van Beurden stelt voorzitter Van der Lee van de enquêtecommissie de volgende vraag: "*U zei al dat het memo waar de citaten uit komen, gestuurd was aan de raadsadviseur om in handen te stellen van de minister-president ter voorbereiding op een gesprek dat u met hem in juni zou hebben. U heeft net ook al uitgelegd wat uw inzet was en wat u wilde bereiken, namelijk een stabiel winningsniveau op 27, heronderhandelingen, zekerheidsstellingen en dat soort elementen. Hoe reageerde de minister-president daar nu op?*" Van Beurden antwoordt: "*Ik denk wel weer met begrip. Ik zeg nogmaals: ik kwam niet voor niets naar het Torentje. Ik kwam daar niet om een kop koffie te drinken. Ik had dus wel een probleem uit te leggen. Eigenlijk was het verhaal, nogmaals, de new deal. Dus wij wilden al deze zaken. Wij wilden een betere verdeling van de gasbaten, geld naar de energietransitie, maar ook duidelijkheid over de productie. Op dat moment begon ook steeds duidelijker te worden, ook bij de minister-president: die hele meeropbrengstregeling werkt écht niet meer bij het huidige productieniveau. Ik kan me nog wel herinneren dat de minister-president daar ook begrip voor had en dat hij ook wel wilde dat het opgelost werd, maar dat hij in zekere zin nog wel vast wilde houden aan 27.*"[236]

Dit memo bedoeld voor de '*MP ONLY*', is – zo blijkt uit het onderzoek van de enquêtecommissie – vrijwel zeker niet gedeeld met de minister-president zelf, en ook niet gearchiveerd binnen het ministerie van Algemene Zaken. In zijn openbaar verhoor zegt de minister-president er dit over:

> *Ja. Dat is het grote geheim van deze enquête, want wij kunnen dat memo niet terugvinden. Het is natuurlijk ook in het besloten verhoor opgekomen. We hebben weer alle archieven omgedraaid, maar we kunnen het nog steeds niet vinden. Ik sluit niet uit dat ik het ontvangen heb, maar dan zou ik het aan de raadadviseur hebben gegeven en dan zou het in een archief moeten zitten. […] Dat zou ook de eerste keer zijn geweest en de enige keer, als dat zo ware geweest, waarop ik een vertrouwelijk memo krijg alleen voor mij. Dat zou ook niet werken, want ik ben geen president van Nederland. Het is niet zo dat ik, zoals Macron in Frankrijk, exclusief besluiten kan nemen.*
>
> *Openbaar verhoor Mark Rutte, 13 oktober 2022*

Ondanks het feit dat het memo niet meer bekend is bij de minister-president, is de inhoud in grote lijnen wel bekend binnen het kabinet. De punten uit het memo komen in verschillende andere contactmomenten tussen Shell en leden van het kabinet aan de orde, zowel voor als na het verschijnen van het memo. Onder meer tijdens een gezamenlijk diner tussen het ministerie van Economische Zaken en de oliemaatschappijen in april 2015 komen een aantal punten uit het memo ter tafel, evenals in het gesprek tussen minister-president Rutte en CEO Van Beurden op 6 juni 2016; het overleg waarvoor dit memo was opgesteld.

236 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Beurden, 13 oktober 2022.

Het kabinet verlaagt het productieplafond naar 24 miljard kubieke meter
Op 2 juni 2016 sturen ambtenaren van Economische Zaken een adviesnota aan minister Kamp. In verband met de besluitvorming over de Groningengaswinning is GTS gevraagd om te rapporteren over de volumes die noodzakelijk zijn om de leveringszekerheid in de jaren 2016-2019 te kunnen borgen. GTS heeft een model ontwikkeld waarbij uit wordt gegaan van een vlakke winning (+/- 20% afwijking per maand) met een meer fluctuerende inzet van stikstofinstallaties. Op basis van de temperatuurprofielen van de afgelopen 30 jaar komt GTS met een resultaat dat een jaarvolume van 24 miljard kubieke meter in 50% van de jaarprofielen voldoende is. In koudere jaren moet door middel van extra winning uit Groningenveld (het 'ventiel') in de fysieke vraag worden voorzien. *"Het is niet dus niet evident dat, gelet op de veiligheid, 24 miljard m3 ook het nieuwe niveau zal moeten worden. Dat hangt af van de advisering door SodM en het gewicht dat zij toekent aan (het voorkomen van) fluctuaties",* aldus de ambtenaren van Economische Zaken. Bij een iets hogere winning kunnen relatief veel fluctuaties worden vermeden (25 miljard kubieke meter is in ruim 70% van de profielen voldoende). Ten opzichte van het GTS-onderzoek uit 2015 zijn er twee aanpassingen. Ten eerste blijkt uit nadere analyse dat de totale marktvraag 1 miljard kubieke meter kleiner is, doordat de Belgische en Franse markt kleiner is dan hiervoor werd aangenomen. Ten tweede blijkt dat de Wobbewaarde van hoogcalorisch gas dat voor stikstofconversie gebruikt wordt lager ligt (zie paragraaf 1.3.5 van hoofdstuk 1 voor uitleg van de Wobbe-index), waardoor meer pseudo-Groningengas geproduceerd kan worden door de stikstofinstallaties, omdat minder stikstof toegevoegd hoeft te worden.[237]

Op 8 juni 2016 stuurt GTS de definitieve versie van zijn advies naar minister Kamp.[238] De definitieve versie wijkt inhoudelijk niet af van het eerder gecommuniceerde conceptadvies waar de ambtenaren van Economische Zaken zich op baseerden in hun advies aan minister Kamp. Echter heeft GTS twee uiterste scenario's doorberekend: 'Groningen minimaal' en 'Groningen gelijkmatig'. Met Groningen gelijkmatig wordt de definitie van NAM gehanteerd over 'gelijkmatige inzet', namelijk het vermijden van seizoensfluctuaties (maximaal 20% afwijking per maand). Dit scenario is besproken in de nota aan minister Kamp van 2 juni. Het scenario Groningen minimaal wordt echter niet benoemd in de adviesnota.

In de vorige paragrafen valt te lezen dat 'vlakke winning' dit (gas)jaar, 2015-2016, belangrijk werd geacht door SodM en het ministerie van Economische Zaken. Dit is naar alle waarschijnlijkheid ook de reden dat de ambtenaren enkel dit scenario hebben beschreven in hun adviesnota van 2 juni 2016. Bij het scenario Groningen minimaal wordt de vlakke winning losgelaten. Hierbij wordt eerst ingezet op maximaal mogelijke kwaliteitsconversie, waarbij het Groningenveld (inclusief Norg) de sluitpost vormt. Bij dit scenario is 16 miljard kubieke meter Groningengas nodig in het geval van een warm jaar en 26 miljard in het geval van een extreem koud jaar. Bij het scenario waarbij rekening wordt gehouden met vlakke winning is in het geval van een warm jaar 18 miljard kubieke meter Groningengas nodig om de leveringszekerheid te borgen en 30 miljard kubieke meter in een extreem koud jaar. In de meeste tempratuurprofielen (jaren) kan worden volstaan met 24 miljard kubieke meter.[239]

237 Ministerie EZ. Nota aan de minister van EZ Kamp inzake nieuwe inzichten GTS met betrekking tot leveringszekerheid, 2 juni 2016.
238 GTS. Brief van GTS aan minister Kamp inzake Groningen volume en leveringszekerheid, 8 juni 2016.
239 GTS. Brief van GTS aan minister Kamp inzake Groningen volume en leveringszekerheid, 8 juni 2016.

Op 9 juni 2016 presenteert inspecteur-generaal Van der Meijden het SodM-advies over het door de NAM ingediende winningsplan aan de minister Kamp. De afweging van alle adviezen (SodM, Tcbb, decentrale overheden en Mijnraad) en het rapport van GTS over leveringszekerheid zal uiteindelijk leiden tot het ambtelijk advies ten aanzien van het concept-instemmingsbesluit.[240] De NAM heeft in haar winningsplan drie winningsscenario's doorgerekend; 33, 27 en 21 miljard kubieke meter. SodM adviseert een productieniveau tussen de scenario's van 27 en 21, namelijk 24 miljard kubieke meter en geeft wederom aan om daarbij zoveel mogelijk fluctuaties te vermijden, waaronder ook seizoensfluctuaties. SodM schrijft in zijn advies: *"Interpolatie van de voorspellingen voor scenario's van 21 en 27 miljard Nm3/jaar laat zien dat een winningsniveau van 24 miljard Nm3/jaar tot 2021 niet leidt tot hogere aantallen bevingen dan waargenomen in 2015."*[241]

> *We zeiden: als je nou – dat was bijna een schaakspel – heel voorzichtig gaat produceren, die fluctuaties vermijdt, ga dan eens op 24 zitten en kijk wat er bij 24 gebeurt. Als wij gelijk hebben, als die fluctuaties echt effect hebben, zou het weleens zo kunnen zijn dat je in een situatie komt waarbij je een rustige periode zoals we die in het jaar 2015 hebben gehad, met relatief weinig bevingen, bewerkstelligt. U zou me kunnen vragen: waarom bent u niet meteen naar 21 gegaan? Wij dachten dat 24 op dat moment paste in onze stapsgewijze benadering van de controle van het veld en dat dat verantwoord was.*
>
> *Openbaar verhoor Harry van der Meijden, 27 september 2022*

SodM schrijft in zijn advies dat, ondanks toegenomen kennis en inzichten, de vraag wat een verantwoordelijk jaarlijks winningsniveau zou moeten nog steeds niet eenduidig valt te beantwoorden. Daarnaast moet de productie uit centrale clusters (Loppersum) nog steeds zoveel mogelijk vermeden worden. *"Omdat beide effecten nog niet goed te kwantificeren zijn, is het, raadzaam om op de korte termijn uit voorzorg een winningsniveau te kiezen dat zich met een veiligheidsmarge onder de 27 miljard Nm_3/jaar bevindt. Belangrijk is in elk geval dat het te kiezen niveau het mogelijk maakt om vlak (zonder fluctuaties) te winnen. Dit betekent ook dat veranderingen in de verdeling van de winning over de verschillende productieclusters (dus de ruimtelijke verdeling) zoveel mogelijk vermeden dienen te worden."*[242]

De productie kan pas weer terug naar 27 miljard kubieke meter als de NAM voldoet aan drie voorwaarden:
1. een nieuw meet-en-regelprotocol dat voldoet aan de gestelde kaders door het ministerie van Economische Zaken;
2. een uitwerking van een op risico geoptimaliseerde verdeling van de productie over het veld en toepassing van deze uitwerking;

240 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake gesprek SodM op 9 juni over advies op het winningsplan 2016 voor het Groningenveld, 8 juni 2016.
241 SodM (mei 2016).
242 SodM (mei 2016).

3. NAM toont op grond van objectieve waarnemingen aan dat de verlaging naar 24 miljard kubieke meter per jaar, in combinatie van beperkingen van fluctuaties heeft geleid tot een verdere afname van seismiciteit.[243]

Het onder punt 1 genoemde nieuwe meet-en-regelprotocol voldoet volgens SodM nog niet aan de gestelde kaders.

SodM vindt het niveau van 24 miljard kubieke meter een onderbouwde keuze, omdat de seismiciteit niet hoger zal zijn dan in 2015 en er zelfs een reductie te verwachten valt indien zonder fluctuaties wordt gewonnen. SodM plaatst kanttekeningen bij de kwaliteit van het winningsplan, dat op sommige punten tekortschiet. Deze tekortkomingen hebben de beoordeling bemoeilijkt, maar door het verrichten van additionele onderzoeken is SodM toch in staat geweest een gebalanceerd advies te geven. SodM vindt het meet-en-regelprotocol, zowel de gekozen parameters ('wat ga ik monitoren?') als de grenswaarden ('wanneer gaat het alarm af'), niet acceptabel. De ambtenaren van Economische Zaken geven aan dat het SodM-advies helder is opgeschreven en dat het een duidelijk getal, namelijk 24 miljard kubieke meter, geeft. *"Dit standpunt [24 miljard kubieke meter, red.] is goed uit te leggen",* aldus de ambtenaren van Economische Zaken.[244]

Op grond van de adviezen is het volgens de ambtenaren van Financiën logisch dat het winningsplafond verlaagd wordt tot 24 miljard kubieke meter. Dit betekent een verslechtering van het begrotingssaldo met 0,3 miljard euro. Het effect op de uitgavenregel is 0,3 miljard euro (vennootschapsbelasting telt hierin niet mee). *"De koninklijke route is om de tegenvaller van 0,3 mld te compenseren middels een ombuiging, indien nodig om aan de Brusselse regels te voldoen."*[245] Het ministerie van Financiën is akkoord met een winningsplafond van 24 miljard kubieke meter, voor in principe vijf jaar met een evaluatiemoment na twee jaar.[246]

Het besluit om de winning terug te brengen naar 24 kubieke meter wordt door de Tweede Kamer gesteund. In het Tweede Kamerdebat van 14 september 2016 is toegezegd om één keer per jaar te bespreken of er aanleiding is om tussentijds wijzigingen door te voeren indien bijzondere feiten of omstandigheden daartoe nopen. Met deze toezegging is het instemmingsbesluit aangepast en kan het rekenen op brede steun in de Tweede Kamer.[247]
Op 23 september 2016 stuurt minister Kamp een brief aan de Kamer waarin hij meldt dat het kabinet beoogt om op 30 september het definitieve instemmingsbesluit bekend te maken.[248]

243 SodM (mei 2016).
244 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake gesprek SodM op 9 juni over advies op het winningsplan 2016 voor het Groningenveld, 8 juni 2016.
245 Ministerie van Financiën. Notitie aan minister Dijsselbloem tbv van het coalitieoverleg inzake winningsbesluit Groningen en stikstokfabriek, 17 juni 2016.
246 Ministerie van Financiën. Notitie aan minister Dijsselbloem inzake Gaswinningsbesluit (tbv REZIM), 20 juni 2016.
247 Handelingen II 2015/16, nr. 111, item 6.
248 Kamerstuk II 2016/17, 33529, nr.309.

6.3.5 Lobby Shell en ExxonMobil tegen dreigende productieverlaging

New deal beschrijft nieuwe productiefilosofie Shell
De toenemende druk om de gaswinning in Groningen te verlagen leidt ook tot toenemende zorgen bij de NAM-aandeelhouders Shell en ExxonMobil. Shell gaat op zoek naar alternatieve scenario's en komt met een nieuwe productiefilosofie genaamd '*new deal*'. Op 1 april 2015 kondigt Dick Benschop, president-directeur van Shell Nederland BV, in de 561ste vergadering van het College van Beheer Maatschap aan dat er in de tweede helft van 2015 een studie uitgevoerd gaat worden naar "*een mogelijk andere sturing van het Groningenveld*": *"Hij zegt te vrezen dat in een dergelijk concept voor de maximumproductie uit het Groningenveld geen duidelijk uitgangspunt meer is, wat ertoe zou kunnen leiden dat de productiedoelstelling regelmatig onderwerp van discussie in de Tweede Kamer zal worden."*[249]

Benschop verklaart hierover in zijn openbaar verhoor: "*Ik was zelf bezig met een uitkomst waarin nog combinaties mogelijk waren, waarin er nog gas geproduceerd zou worden op een veilig niveau, waarin de versterking en de schadeafhandeling à tempo zouden gebeuren, en waar het draagvlak voor en door Groningen aanwezig zou zijn. [...] Zoals ik al aangaf, zat ik zelf in een denkraam waarin er duidelijk minder geproduceerd zou gaan worden, maar niet dat we naar nul zouden gaan. Dat zou alleen maar kunnen als die versterking en die schadeafhandeling op orde zouden zijn en als dat ook door Groningen gesteund zou worden. Dat was de combinatie waar ik naar op zoek was. Daar heb ik in de loop van 2015 een aantal ideeën en initiatieven voor ontwikkeld, om te kijken of daar nog een kans voor zou zijn.*" Benschop duidde dit zelf aan als '*gasdeling*'.[250]

Ter voorbereiding op een diner op 8 april 2015 waarbij onder anderen Benschop (Shell), Van Roost (Exxon), Schotman (NAM), Camps (Economische Zaken) en Dierikx (Economische Zaken) aanwezig zijn, stelt Shell in overleg met ExxonMobil een verhaallijn op met de titel '*Groningen produktie filosofie*'.[251] Deze verhaallijn bevat de kop: *"Effect van een productiefilosofie gebaseerd op alleen leveringszekerheid is desastreus".* Deze stelling wordt toegelicht met een aantal argumenten. Shell duidt een '*productiemaatregel die gepresenteerd wordt als een valide maatregel voor veiligheid*' aan als '*een moeras zonder ankers*'. Er zit dan volgens Shell geen stop meer op een neergang in de productie. Als de ingeslagen weg wordt gevolgd, kan de productie uit Groningen in 2023 met een tweede stikstoffabriek op nul komen te staan. Shell vindt leveringszekerheid '*geen goed anker*', omdat dit leidt tot een neerwaartse spiraal. Shell noemt ook dat de ontwikkeling van Groningen een stuk minder aantrekkelijk wordt voor de NAM bij lagere volumes. Dat komt volgens Shell vooral doordat de meeropbrengstregeling (MOR) drukt op de omzet, niet op de winst. "*Onder de 20 bcm kunnen de inkomsten zelfs negatief worden afhankelijk van gasprijs en kostenontwikkeling*", zo schrijft Shell. Het waardeverlies voor de samenleving zal volgens Shell zo'n 50-125 miljard euro bedragen bij scenario's die alleen gebaseerd zijn op leveringszekerheid en er op de lange termijn 300-500 miljard kubieke meter minder Groningen gas geproduceerd.

249 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 561e vergadering van het College van Beheer Maatschap, 1 april 2015.
250 Verslag openbaar verhoor van de heer Benschop, 8 september 2022.
251 Memo Groningen produktie filosofie – storyline diner EZ/NAM Aandeelhouders/NAM 8 april 2015.

Het effect op de jaarlijkse gasbaten ligt volgens Shell, afhankelijk van de gasprijs, tussen de 3 en 7 miljard euro. Een lagere productie heeft ook effect op de noodzaak van versterking: "*Effect op versterkingsopgave: In een scenario waarbij de productie snel naar 20 bcm en minder gaat, is het onzeker of NAM het versterkingsopgave moet doorzetten.*" Shell noemt ook nog de effecten op de economische ontwikkelingen in de regio en sterke importafhankelijkheid van Rusland of duurdere lng. Shell sluit de verhaallijn af met dat het gaat om: "*Schijnveiligheid: De maximale te verwachten magnitude blijft nagenoeg gelijk (behoudens een statistisch effect)*".

Naast deze argumenten presenteert Shell een alternatieve benadering, die bestaat uit drie kernpunten:
- "*Sturen op een gefixeerd minimum [pas op met getal noemen!], mogelijk met een stapsgewijze reductie,*
- *Onderbouwen dat dit voldoende veilig is,*
- *New deal voor de regio om draagvlak zeker te stellen.*"

Inzet new deal gericht op acceptatie in de regio
De inzet van de '*new deal*' is niet gericht op het verlagen van de gaswinning, maar op het vergroten van de acceptatie van de gevolgen daarvan. Shell schrijft hierover in de storyline dat het minimaliseren van de productie niet wenselijk is en ook geen zekerheid geeft voor draagvalk. Volgens Shell zijn daarvoor extra maatregelen nodig, maatregelen die *"een risico niet 'afkopen' maar kunnen wel zorgen voor acceptatie van een (tijdelijk) hoger risico"*. De volgende voorstellen zijn opgenomen:
1. *"Verbeteren van schadeafhandeling en communicatie daarover,*
2. *Regio moet meer dezelfde belangen krijgen als de nationale overheid. De regio deelt in de opbrengsten (en kosten),*
   a. *Deel van gasbaten naar regio – percentage van staatsbaten. 100-200 €mln per jaar extra.*
   b. *Ook een deel van de verantwoordelijkheden die hieruit betaald moeten worden. Verantwoordelijkheden die beter passen bij lokale overheid dan bij NAM zoals bijvoorbeeld versterkingsprogramma, duurzaamheidsprogramma, economisch fonds en nieuwbouwregeling. NAM kan zich dan richten op haar rol als operator met een stabiel winningsplan.*
3. *Betrokkenheid regio bij besluitvorming*
   a. *Gemeente of provincie betrekken, direct of indirect meenemen in Groningen Maatschap via toehoorder*
   b. *We moeten er met alle partijen naar streven dat aardbevingen weer een normaal onderdeel worden van gaswinning, weliswaar vervelend maar acceptabel gezien laag risico en de grote voordelen die er voor de regio tegenover staan*
4. *Betere keuzemogelijkheden voor burgers. Veiligheid is gedeeltelijk emotie -> mensen moeten kunnen vertrekken en economisch heel gehouden worden. De regeling adresseert de emotie, in werkelijkheid zal een klein gedeelte dit doen ("er gaat niets boven Groningen"), en economisch een goed alternatief voor versteviging.*
   a. *(Beperkte) opkoopregeling waardoor mensen die in de problemen komen de regio kunnen verlaten*
   b. *Keuze om huis te versterken of niet (mits rest-risico acceptabel)"*.[252]

Van Beurden verklaart tijdens zijn openbaar verhoor dat in 2015 duidelijk werd dat Shell een '*nieuwe deal*' nodig had.

252 Memo Groningen produktie filosofie – storyline diner EZ/NAM Aandeelhouders/NAM 8 april 2015.

> *De new deal kwam in 2015. Ik schetste al eerder dat 2014 wat mij betreft een jaar was waarin er in zekere zin nog duidelijkheid was. We dachten: 40 is oké, we moeten het vertrouwen herstellen in Groningen et cetera. In 2015 ging alles aan de haal, gingen we naar steeds lagere niveaus en uiteindelijk naar 27. In die periode begon denk ik ook het inzicht in te dalen, ook binnen Shell, dat we naar een totaal ander arrangement moesten. Er moest meer duidelijkheid komen over de productie. We wilden niet meer dat er werd uitgegaan van "minder is beter en kijk maar waar je uitkomt". Op die manier werken, werd inderdaad "een moeras zonder ankers" genoemd.*
>
> *Openbaar verhoor Ben van Beurden, 13 oktober 2022*

Van Beurden vond dat er beter moest worden afgesproken hoe de lusten en de lasten verdeeld zouden moeten worden. "*Dat heb ik meermaals bepleit, al vanaf begin 2015. We genoten uiteindelijk in Nederland met z'n allen van de lusten van Groningen, maar de lasten zaten uiteindelijk bij de Groningers. Dus het hele idee van gasdeling, en daarmee ook het creëren van een draagvlak in Groningen, was in mijn optiek terecht. Dat waren we overal ook gewend, bij alle andere operaties die we op de wereld uitvoerden. De regio wordt altijd op een speciale manier of ontzien, of op een of andere manier financieel bijgestaan, zeker als er ongemak is. In Nederland was dit niet aan de orde*." Die compensatie (lusten) voor de Groningers moesten volgens Van Beurden door de Staat worden betaald.[253] Het is opvallend dat Van Beurden hier het woord 'ongemak' gebruikt, terwijl het over gevaar voor de veiligheid gaat.

Uit een mailwisseling van 4 december 2015 tussen onder meer Schotman, Benschop en Van de Leemput, komt naar voren dat Shell een winningsniveau van 27 miljard kubieke meter kan accepteren, maar dat dit wel in het licht moet worden gezien van kosten, extra inspanningen en aansprakelijkheid, en dat dit ook op die manier 'geframed' dient te worden.[254]

Voorbereiding op gesprek Van Beurden met Rutte

Op 4 december 2015 spreekt Van Beurden weer met minister-president Rutte. Ter voorbereiding op dit gesprek stuurt NAM-directeur Schotman op 30 november 2015 een mail naar Shell waarin hij onder andere ingaat op drie scenario's voor het SodM-advies dat die week verschijnt en de opties die de minister van Economische Zaken heeft voor het te nemen winningsbesluit. Ook Benschop levert input voor dit gesprek en mailt op 2 december 2015 aan Van Beurden: "*We see opportunity of a New Deal to support a stable 27 bcm scenario to be concluded by q2 tied to 2016 WiPla [winningsplan, red.]*." Hierbij geeft hij aan dat de Nederlandse overheid in dat geval een koppeling voor de lange termijn dient te maken met de energietransitie: "*Gas Revenues for Energy Transition*". De overheid zal hier per jaar 1 à 2 miljard euro van de gasopbrengsten voor moeten aanwenden. Daarnaast geeft Benschop aan dat het belangrijk is om regionaal politiek draagvlak te hebben. "*We need to push more direct interest (value share) for the region in coming months*".

253 Verslag openbaar verhoor van de heer van Beurden, 13 oktober 2022.
254 Shell. Mailwisseling, 4 december 2015. RE: NAM update on forthcoming events.

Benschop heeft een toekomstbeeld waarbij de minister van Economische Zaken af kan van jaarlijkse goedkeuringen en waarbij de NAM zich zou kunnen binden aan het meerjarige NCG-programma, afhankelijk van goedgekeurde productieniveaus. In december zal een team van Shell en de NAM verder werken aan een beïnvloedingsplan ("*influencing plan*") om de deal in het tweede kwartaal van 2016 te kunnen implementeren. Indien geen New deal wordt gesloten zijn de beste alternatieven volgens Benschop: heronderhandelen over de MOR en het terugbrengen van kosten in geval van het importscenario, of "*hand back license and seek compensation whilst production still high*". Beide opties verlagen de waarde voor de aandeelhouders significant: "*will still have significant value erosion*" respectievelijk "*also likely to erode significant value for shareholders*", zo schrijft Benschop bij deze twee opties. Benschop vermeldt ook dat de "*lifecycle*" kosten zijn toegenomen van 5,3 miljard tot 8,4 miljard euro als gevolg van versterking en meer schadeclaims.[255]

Tijdens het gesprek op 4 december 2015 legt Van Beurden naar eigen zeggen de 'new deal' op tafel bij de minister-president. Van Beurden verklaart over dit gesprek in zijn openbaar verhoor:

> *Ik denk dat de minister-president al vrij snel in reassurance mode was. Hij zei: "Nee, nee, 27 is goed. Dat begrijp ik wel en het moet ook inderdaad niet veel lager. Dat begrijp ik wel." Hij zei ook: "Ik begrijp jouw problemen wel, Ben, want het breekt op een gegeven moment als jij inderdaad steeds minder mag verdienen terwijl de kosten omhooggaan." Ik heb wel gezegd dat we dan ook moeten praten over die meeropbrengstregeling, want dat past niet meer, dat kan niet meer uit. Dat heb ik wel aangekaart.*
>
> *Openbaar verhoor Ben van Beurden, 13 oktober 2022*

In een conceptterugkoppeling van het gesprek tussen Van Beurden en Rutte voor onder andere de NAM-raad valt te lezen dat Van Beurden aandacht heeft gevraagd voor de (financiële) positie van de NAM, met name bij een import-scenario (ook wel aangeduid als 'market reversal scenario'), waarbij het Groningveld als sluitpost dient. *"CEBB* [interne aanduiding van Ben van Beurden, CEO Shell, red.] *stressed that a 'reversal scenario' is untenable for NAM, would result in a loss for the State of 100 bn and would trigger a discussion on the future of the NAM; detailing that NAM retains around 10% of the income but carries 36% of any additional cost."* Rutte gaf aan dat hij de NAM waardeert, dat hij de productie stabiel wil houden op 27 miljard kubieke meter en dat hij zich bewust is van de monetaire effecten. De ministers Dijsselbloem en Kamp vinden dit ook: *"We also asked the support of the PM to ask the coalition parties and their MP's to react rationally (to a 27 miljard m3 decision) and to allow NAM and +NCG time to show what can be achieved, whilst politically speaking the parties can keep their options for extra budget open as elections approach."* Daarnaast vraagt Van Beurden ook aandacht voor een andere verdeling van de gasbaten. *"CEBB expanded on building local (sharing some of the income in Groningen) and national support (dedicating part of gas income for energy transition)"*.[256]

255 Shell. Mailbericht, 2 december 2015, 11.12. Onderwerp: Draft Briefing Meeting PM Rutte on december 4.
256 Shell. Mailbericht, 8 december 2015, 18.36. Onderwerp: Re: Meeting with NL PM.

Na het gesprek met de minister-president gebeurt er volgens Van Beurden echter weinig. Dat kwam omdat er nog een andere dynamiek bleek te zijn, die meer achteraf kwam, aldus Van Beurden: "*De overheid maakte zich ook zorgen. Daar dacht men: als wij dus gaan heronderhandelen met Esso en Shell over de meeropbrengstregeling, gaat misschien de doos van Pandora wel open en wordt misschien alles heronderhandeld. Daar wilde de overheid denk ik ook niet direct aan beginnen. Dus er was wel grote aarzeling om deze specifieke problematiek aan te snijden*."[257]

Shell-lobby ook gericht op andere partijen

Binnen het ministerie van Financiën zijn de ontwikkelingen reden tot zorg. In een mail aan minister Dijsselbloem van Financiën geven ambtenaren van dat ministerie aan dat de NAM (en haar aandeelhouders Shell en ExxonMobil) de minister-president en mogelijk ook andere bewindslieden hebben benaderd met hun zorgen rondom 'Groningen'. De NAM en haar aandeelhouders zinspelen op het stopzetten van de productie als het volume te ver omlaag gaat en/of de kosten te hoog oplopen. De ambtenaren waarschuwen minister Dijsselbloem: *"Shell en Exxon zullen de discussie aangrijpen om heronderhandeling over winstafdracht aan de Staat te openen. Dit is een heel gevaarlijke ontwikkeling die ook al gestart is door EZ onder de noemer herinrichting 'gasgebouw', want de overheid heeft onvoldoende inzicht in hun kosten*."[258] Shell benadert niet alleen bewindslieden, maar vraagt in deze periode ook aandacht voor de gaswinning bij politieke partijen. Zo heeft Shell een gesprek met onder anderen PvdA-fractieleider Diederik Samsom. Schotman schrijft in een mail van 14 december 2015 dat de PvdA te kennen heeft gegeven een lagere winningsniveau te willen*: "You will have seen/heard about [Shell-medewerker] account of her meeting with PvdA leader Samsom end this afternoon". The PvdA position (25 miljard m3) was already accounted for in the attached slides as the Province of Groningen (dominated by PvdA) is known to carry this point of view and politically the PvdA will always ask for less 2-3 miljard m3 below whatever Kamp will propose (for political reasons)".*[259]

Stoppen met de gaswinning als ultieme uitkomst

Uit de verhaallijn van april 2015 blijkt dat Shell en ExxonMobil proberen te voorkomen dat het gaswinningsniveau om veiligheidsredenen wordt verlaagd. Shell probeert dit tegen te gaan door te wijzen op de inkomstenderving en door in te zetten op het creëren van meer maatschappelijk draagvlak. Shell ziet de aardbevingen als ongemak en als een onderdeel van de gaswinning waarvan de risico's opwegen tegen de baten, mits deze risico's goed worden gecompenseerd. Shell wil andere partijen ervan overtuigen dat de opbrengsten (voor de regio en de Staat) hoog zijn. Het lijkt erop dat Shell er in deze periode een kosten-batenperspectief op nahield, waarin veiligheid werd gezien als een kostenpost die gecompenseerd kan worden, in plaats van veiligheid te bezien vanuit een breder (veiligheids-)perspectief waarin ook de veiligheidsbeleving en overlast worden meegewogen.

Omdat de gaswinning in 2015 steeds verder wordt teruggebracht, zet Shell in 2015 actief in op een langjarig stabiel productieniveau en wil hierover graag een toezegging van de Staat krijgen. De belangrijkste reden is dat Shell daarmee het '*import-scenario*' wil afwenden,

257 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Beurden, 13 oktober 2022.
258 Ministerie van Financiën. Mailbericht, 11 december 2015, 12.30. Onderwerp: Shell en Exxon.
259 NAM. Mailbericht, 14 december 2015, 20.26. Onderwerp: Production and Cost Scenarios.

waarin de Groningenproductie als sluitpost fungeert en de productie met de jaren steeds verder zal teruglopen. Het winningsniveau van 27 miljard kubieke meter dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 18 november 2015 vaststelt, lijkt nog wel acceptabel voor Shell, maar het moet niet veel lager worden dan dat. Indien het sluiten van een 'new deal' met de Staat mislukt, is een van de alternatieven die wordt besproken, het teruggeven van de vergunning voor het Groningenveld, wat neerkomt op stoppen met de gaswinning.

6.3.6 Productieverlaging leidt tot verkenningen over herziening gasgebouw

Gezamenlijke brief Shell en ExxonMobil aan minister Kamp
Met ingang van 1 januari 2016 volgt Marjan van Loon Dick Benschop op als president-directeur (CEO) van Shell Nederland. Van Loon verklaart dat zij bij haar aantreden een gesprek had met Van Beurden en van hem een duidelijke opdracht meekreeg: "*Ik kan me nog heel goed het gesprek herinneren bij mijn aantreden met onze internationale directeur, de heer Ben van Beurden. Daarin werd door hem heel duidelijk aan mij gevraagd: ga kijken hoe het beter kan. Dus ik ben zeker in het eerste jaar, 2016, en ik denk dat dat wel tot midden 2017 heeft geduurd, echt op zoek gegaan naar wat er aan de hand was. Over die collectieve zoektocht naar wat nou eigenlijk een veilige winning is en wat maatschappelijk verantwoord is, heb ik met alle partijen gesproken*".[260]

Op 20 januari 2016 heeft Van Loon een kennismakingsgesprek met minister Kamp. In dit gesprek deelt zij haar zorgen over het kabinetsbesluit van 18 december 2015 om het winningsniveau voor het gasjaar 2015-2016 te handhaven op 27 miljard kubieke meter. In een terugkoppeling van dit gesprek schrijft zij: "*Toen ik het bruggetje maakte naar de financiering van de energietransitie met inkomsten van gasproductie, was het antwoord dat de productiedaling de overheid al heel veel geld heeft gekost (11-15 miljard) en dat van de resterende 4 miljard er niet nog meer kosten afkunnen voor vergoeding aan Groningers zoals geopperd door NAM of energietransitie-financiering.*"[261]

Een paar dagen later, op 22 januari 2016, stuurt Van Loon samen met Van Roost, de CEO van ExxonMobil voor de Benelux, een brief aan minister Kamp naar aanleiding van het kabinetsbesluit van 18 december 2015. In deze brief luiden Shell en ExxonMobil de noodklok over de *'onbalans'* die ontstaat bij de Groningse gaswinning nu de NAM nog maar 27 miljard kubieke meter mag winnen. Volgens onderzoek van de NAM kan 33 miljard kubieke meter gas gewonnen worden binnen de door commissie-Meijdam vastgestelde veiligheidsnormen zolang een overzichtelijk aantal huizen binnen de komende vijf jaar wordt versterkt. Shell en ExxonMobil schrijven in hun brief: "*De afspraken in het Gasgebouw […] zijn in samenhang gebaseerd op de grondslag dat de Staat, mede via EBN, streeft naar het economisch geoptimaliseerd winnen van het Groningen gas totdat het Groningen veld economisch is uitgeput. Voor zover de Staat en EBN in plaats daarvan beogen de productie van het Groningen gas te minimaliseren zonder dat vaststaat dat veiligheidsoverwegingen daartoe aanleiding geven, raakt dit aan de kern van onze samenwerking. Wij verzoeken u daarom af te zien van alle maatregelen*

260 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Van Loon, 6 oktober 2022.
261 Shell. Mailbericht, 31 januari 2016, 10.39. Onderwerp: Intro Marjan met Henk Kamp.

die erop gericht zijn of ertoe kunnen leiden dat winbare reserves niet economisch gewonnen kunnen worden."[262]

Zij vervolgen de brief met de opmerking dat de veiligheid van de bewoners van de regio ook voor hen de hoogste prioriteit heeft en dat het brede draagvlak '*afbrokkelt*' door de manier waarop de bewoners te maken krijgen met de negatieve gevolgen van de gaswinning. Van Loon en Van Roost "*zijn benieuwd naar uw gedachten over de wijze waarop het maatschappelijk draagvlak in de regio kan worden hersteld*". Zij vragen om op korte termijn met de minister in overleg te treden hoe de ontstane '*onbalans*' in de gaswinning en de bestaande afspraken geadresseerd kunnen worden.

Van Loon (Shell) verklaart tijdens haar openbare verhoor dat zij deze brief nu nooit meer geschreven zou hebben.[263] Rolf de Jong (ExxonMobil) begrijpt die uitspraak, is het daarmee eens en zou die brief nu '*natuurlijk*' ook niet geschreven hebben.[264]

Reactie van ministerie EZ op brief Shell en ExxonMobil
EZ-ambtenaren omschrijven deze brief in een adviesnotitie aan de minister als "*een eerste aanzet vanuit de Olies voor herstructurering van het gasgebouw en herziening van de financiële afspraken*". De ambtenaren wijzen de minister erop dat Shell en ExxonMobil in hun brief voorbijgaan aan een aantal zaken. Zo is er het advies van SodM dat pleit voor minder dan 33 miljard kubieke meter om seismische risico's te minimaliseren en zouden er bij een productie van 33 miljard kubieke meter veel meer huizen versterkt dienen te worden. Ook gaan de oliemaatschappijen voorbij aan de maatschappelijke context. De ambtenaren melden aan de minister dat, hoewel dat niet in de brief wordt genoemd, een te laag winningsniveau funest is voor het businessmodel van de NAM. Ze hebben meer kosten door aardbevingen en krijgen minder opbrengsten. "*Shell en ExxonMobil stellen een terecht punt aan de orde, maar het is aan hen om inzichtelijk te maken in welke mate dit hun verdienmodel raakt*." Het eventueel aanpassen van de winstverdeling kan in de optiek van de ambtenaren niet zonder een herstructurering van het gasgebouw. Binnen het ministerie van Economische Zaken worden voorbereidingen hiervoor getroffen: analyses van scenario's inzake de wijze waarop mogelijke herstructurering vorm kan krijgen.[265]

Minister Kamp verklaart tijdens zijn openbaar verhoor dat hij een andere, bredere kijk had op veiligheid dan Shell en ExxonMobil: "*Dat zij er waren om daar zo veel mogelijk geld te verdienen en zo lang mogelijk, begreep ik heel goed. Maar ik vond dat er meer was dan de directe veiligheid voor wat betreft de huizen en de gebouwen en met dat meerdere wilde ik rekening houden, maar voor hen was dat blijkens die brief niet het belangrijkste. Daar hadden we verschillende opvattingen over. Ik deed wat ik zelf vond dat nodig was en niet wat Shell vond dat nodig was*."[266]

262 Shell. Brief van president directeur Shell Nederland van Loon aan minister Kamp inzake brief 18 december 2015 aan Tweede Kamer inzake de gaswinning uit het Groningen veld, 22 januari 2016.
263 Openbaar verhoor van mevrouw Van Loon, 6 oktober 2022.
264 Verslag openbaar verhoor van de heer R. de Jong, 7 oktober 2022.
265 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake appreciatie brief Shell en ExxonMobil over gaswinning Groningen, 1 februari 2016.
266 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 3 oktober 2022.

De brief van de beide oliemaatschappijen is zo getimed dat deze onderwerp van bespreking kan zijn tijdens het jaarlijkse diner van Shell met het kabinet. Op 26 januari 2016 geeft Van Loon (de president-directeur van Shell) intern een terugkoppeling over dit diner met kabinetsleden waar ook Camps, de secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken, bij aanwezig is. Zij schrijft: "*Rutte onderstreepte dat het stabiel moest zijn en liet ook regelmatig horen dat het huidige productieniveau niet lager zou moeten, de financiële kant voor de overheid belangrijk is, etc.*" Camps benadrukte volgens Van Loon dat Shell beter moet afwegen wat snelheid betekent ten opzichte van "*het helemaal correct hebben*". Hij betreurde hdat de bevoegdheden van de NAM nog steeds niet helemaal zijn afgedragen aan de Nationaal Coördinator Groningen en het Centrum Veilig Wonen. "*Het is belangrijk dat de bewoners en de overheid nu daadkracht en snelheid zien en dat is nog niet voor elkaar*." Daarnaast gaf Camps aan dat veiligheid breder opgevat moet worden dan enkel de Meijdam-norm, omdat: "*bewoners zich nog steeds niet veilig voelen als het debat alleen gaat over wanneer er doden vallen (10^{-5} criterium)*".[267]

Vlak daarna, op 3 februari 2016, koppelt Van Loon het gesprek dat zij begin februari heeft met directeur-generaal Mark Dierikx terug: *"Na een ontspannen intro vertelde Mark dat de samenwerking iets afstandelijker was geworden de afgelopen jaren vanwege minder politieke ruimte, averij in 2013 rond de hoge produktie (ook tussen hem en Kamp), kritiek op publiek/private samenwerking die te close was. Alles gaat nu via de minister".* Uit de mail blijkt dat Dierikx in het gesprek heeft aangegeven dat het statement van Shell en ExxonMobil in de brief van 22 januari 2016 dat SodM 33 miljard kubieke meter onderschrijft, niet klopt, aangezien het aantal te repareren huizen te groot blijft. Van Loon heeft van haar kant haar zorgen uitgesproken en aangegeven verrast te zijn over de verre toezeggingen in de brief van 18 december 2015 dat de winning naar '*zo laag mogelijk'* gaat. In de terugkoppeling geeft Van Loon ook aan: *"Dierikx gaf toe dat dat niet in lijn was met gesprekken die met ons gevoerd waren maar onder druk van Asscher in het overleg als enige politieke optie gezien werd om 27 miljard m3 toe te mogen laten in het besluit 18/12."*[268]

Ook ministerie van Economische Zaken bezint zich op herziening gasgebouw
De brief van Shell en ExxonMobil van 22 januari 2016 vormt niet de enige aanleiding voor het ministerie van Economische Zaken om met de oliemaatschappijen te gaan overleggen over de samenwerking in het gasgebouw. In de rapporten van ABDTopconsult uit 2014 (zie paragraaf 5.3.6 van hoofdstuk 5) en van de Onderzoeksraad voor Veiligheid uit 2015 (zie paragraaf 6.2.4) wordt geconcludeerd dat de structuur van het gasgebouw ondoorzichtig is en dat die structuur fundamenteel moet worden aangepast. Deze conclusie vindt brede steun in de Tweede Kamer. In reactie hierop geeft het kabinet aan dat het voor het kabinet vaststaat dat het wenselijk is om de structuur van het gasgebouw aan te passen en dat het kabinet daarover met de andere partijen in het gasgebouw in gesprek zal gaan.[269]

Op 5 april 2016 spreekt minister Kamp met Van Loon en Van Roost over hun brief van 22 januari 2016. Tijdens dit overleg geven Shell en ExxonMobil aan dat zij vrezen dat winbare

267 Shell. Mailbericht, 26 januari 2016. Onderwerp: feedback EC diner
268 Shell. Mailbericht, 3 februari 2016, 12.58. Onderwerp: Dierkx/van Loon en Camps/Alders/Schotman/van Loon
269 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 143.

reserves in de grond blijven zitten. Hun standpunt is dat een rendabele exploitatie van het Groningenveld vanwege de huidige financiële afspraken niet langer mogelijk is en zij vragen om aanpassing van die afspraken.[270]

Ministerie Financiën betrokken bij herzieningsdiscussie
Op 10 mei 2016 heeft Van Loon overleg met minister Dijsselbloem van Financiën. Ter voorbereiding ontvangt de minister op 4 mei 2016 een ambtelijke nota. Uit de nota blijkt dat Shell een winningsniveau van 27 miljard kubieke meter al laag vindt, en dat een verdere verlaging volgens Shell "*zo'n honderd miljard nationaal inkomen*" vernietigt. In de notitie staat dat aanpassing van de bestaande financiële afspraken op dat moment niet aan de orde kan zijn: "*Als de veiligheid dicteert dat er (tijdelijk) minder gas gewonnen kan worden, dan is dat een bedrijfsrisico. Hetzelfde geldt voor de (wettelijke verplichte) kosten voor versterking en schadeherstel.*" Naar aanleiding van de brief van Shell en ExxonMobil van 22 januari 2016 wordt in de nota opgemerkt dat de NAM stelt dat bij maximale inzet van de conversiecapaciteit en een zo laag mogelijk winningsplafond, zo'n 300 tot 400 miljard kubieke meter gas niet economisch gewonnen zal worden, wat een waarde vertegenwoordigt van grofweg 50 miljard euro voor de Staat en 10 miljard euro voor Shell en ExxonMobil. Verder is beschreven dat de oliemaatschappijen zich zorgen maken, dat de gaswinning om andere dan veiligheidsredenen (politieke redenen) wordt teruggebracht en dat van beide oliemaatschappijen financiële claims voor compensatie dreigen vanwege aantasting van het eigendomsrecht van het gas.[271]

In mei 2016 vindt ook een overleg tussen de secretarissen-generaal van de betrokken ministeries plaats over de toekomst van het gasgebouw. In een mailwisseling hierover tussen ambtenaren van Financiën en Economische Zaken wordt gemeld dat de NAM mogelijk stopt met de gaswinning als er niks verandert: "*Vraag naar worst-case bij geen-wijziging: NAM stopt ermee. Exxon en Shell lijken hier ook verschillend tegenaan te kijken. Als NAM stopt ontstaat de vraag (a) of en hoe verder met gaswinning (zal mogelijk onder staatsregie moeten) en (b) hoe je er juridisch voor zorgt dat Shell/Exxon blijft betalen voor schadeherstel.*"[272]

Op 27 mei 2016 wordt een herziening van het gasgebouw besproken in een bewindsliedenoverleg (bwo) van de ministers van Economische Zaken en Financiën, de minister-president en de vice-premier (de zogeheten 'vierhoek'). Doel van het bewindsliedenoverleg is dat minister Kamp zijn collega's informeert over de voortgang van het herzieningstraject en ruimte vraagt voor verdere onderhandeling binnen de voorgestelde kaders. In een voorbereidende nota voor dit overleg adviseren ambtenaren aan minister Kamp om uit te leggen waarom een herziening van het gasgebouw noodzakelijk wordt geacht. Herwinnen van maatschappelijk en politiek draagvlak voor de gaswinning is noodzakelijk om de resterende reserves (van 640 miljard kubieke meter) – mits dat veilig kan – te kunnen winnen. De ambtenaren vinden het belangrijk om de aanbevelingen van ABDTOPConsult en de OVV op te volgen met betrekking tot het gebrek aan transparantie rond besluitvorming in het gasgebouw en de 'dubbelepettenproblematiek' bij de overheid. De ambtenaren stellen vast dat het ministerie

270 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake voortgang herziening gasgebouw, 20 februari 2017.
271 Ministerie van Financiën. Nota aan minister Dijsselbloem inzake bezoek mevr. Van Loon (Shell) d.d. 10 mei 2016 inzake Gaswinningsbesluit, 4 mei 2016.
272 Ministerie van Financiën. Mailbericht, 11 mei 2016, 11.21. onderwerp: FW: SG-overleg toekomst van het gasgebouw.

van Economische Zaken, conform de Mijnbouwwet, bij besluitvorming de veiligheid dient te borgen. Maar daarnaast is de Staat aandeelhouder in gasverkoopbedrijf GasTerra. In een nota aan minister Kamp over de herziening gasgebouw staat: *"[Hierdoor] is het beeld ontstaan van een onbetrouwbare overheid die op de achtergrond andere belangen behartigt dan het veiligheidsbelang van de Groningers".*

De ambtenaren schrijven verder dat de rol van de Staat als aandeelhouder van GasTerra niet meer noodzakelijk is om een waardemaximalisatie van het gas te borgen. De gasmarkt functioneert goed, waardoor de afdrachten gebaseerd kunnen worden op een onafhankelijk tot stand gekomen marktprijs. De ambtenaren hebben aan Shell en ExxonMobil gevraagd de oplopende kosten en lagere volumes (lagere opbrengsten in samenhang met de rentabiliteit) inzichtelijk te maken en daarbij aangegeven dat het ministerie bereid is om met de oliemaatschappijen in gesprek te gaan als de cijfers overtuigend zijn. Het kan volgens hen ook in het belang van de Staat zijn om te kijken naar nieuwe financiële afspraken, want als de oliemaatschappijen weinig investeren in het Groningenveld, komen zowel de opbrengsten als de leveringszekerheid onder druk te staan. Een risico is volgens hen dat Shell en ExxonMobil een arbitrage beginnen over de meeropbrengstregeling (MOR).[273]

De uitkomst van het bewindsliedenoverleg van 27 mei 2016 is dat de Staat een eenduidige en transparante rol zou moeten hebben in de gaswinning in Groningen. Op die manier kunnen de publieke belangen die met de gaswinning in het geding zijn optimaal worden geborgd. De bewindslieden spreken af dat er over een herziening van het gasgebouw gesproken kan worden (langs de besproken lijnen), onder de voorwaarde dat Shell en ExxonMobil eerst inzichtelijk maken op welke wijze de MOR voor hen knelt. De Staat zou hierin niet de vragende partij moeten zijn. Ook zouden er geen onomkeerbare stappen moeten worden gezet.[274]

Tweede gesprek Van Beurden met premier Rutte

Op 6 juni 2016 vindt opnieuw een gesprek plaats tussen Van Beurden (Shell) en premier Rutte, waarbij (in ieder geval) ook Van Loon (Shell) aanwezig is. Minister-president Rutte ontvangt van zijn raadadviseur het volgende advies: "*Ten aanzien van Gaswinning Groningen kunt u aangeven dat het Kabinet ook vindt dat het in de grond laten zitten van een grote hoeveelheid gas (met waarde van 100 mrd euro) zonde is, als dit zonder (gepercipieerde) veiligheidsrisico's gewonnen kan worden." "Maar een technisch rapport is niet voldoende om de regio en politiek te overtuigen. Om de politieke en maatschappelijke dynamiek te beheersen is het nodig dat het vertrouwen van de regio in de nationale politiek en de NAM hersteld wordt. Dat vergt tijd."*[275]

Het interne advies aan Van Beurden legt (wederom) de focus op de meeropbrengstregeling, die niet langer houdbaar zou zijn. Hoewel de gehele gaswinning nog steeds winstgevend is, zou onder de bestaande afspraken de NAM verlies en de Staat winst maken, aldus Shell: *"There are and will no longer be any MEERopbrengsten – we will need a new arrangement to reflect that. This sensitive topic of MOR an how to deal with it in the near future is being tabled in the*

273 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake BWO herziening gasgebouw, 25 mei 2016.
274 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake voortgang herziening gasgebouw, 20 februari 2017.
275 Ministerie van AZ. Nota aan minister-president Rutte inzake Bezoek Van Beurden, CEO SHELL 6 juni 2016 om 12.45 uur, 2 juni 2016.

meetings with MEZ and shareholders [...] It could thus happen that even though the venture is intrinsically profitable, NAM makes a loss while the state still makes a profit."[276]

'Nijboer Affair' onderwerp van gesprek van Rutte met Shell
Tijdens het gesprek met premier Rutte is ook gesproken over de '*Nijboer Affair*', zo blijkt uit de terugkoppeling van het gesprek door Van Loon. PvdA-Kamerlid Nijboer heeft zich in de media kritisch uitgelaten over de NAM/Shell en dat is bij Shell slecht gevallen, onder andere omdat ze recentelijk nog een vriendelijk gesprek met hem hebben gehad. De Volkskrant vraagt Shell om een reactie, die als volgt luidt: "*De beschuldigingen die Henk Nijboer via de media heeft gemaakt (nl. dat NAM de schadeafhandeling in Groningen afhankelijk zou maken van het productieniveau van gas uit het Groningerveld) zijn niet op feiten gebaseerd en zetten Groningers op het verkeerde been. NAM heeft aan al haar verplichtingen voldaan. Shell steunt NAM in de uitvoering van de maatregelen die de NCG heeft aangekondigd. Bovendien steunt Shell de positie van NAM dat de Groningers recht hebben op een eerlijker verdeling van lusten en lasten van aardgasproductie in Nederland.*"[277]

De premier is voorbereid op het onderwerp. In een voorbereidingsnotitie schrijft een ambtenaar van het ministerie van Algemene Zaken aan Rutte dat Shell vindt dat de overheid ten onrechte uitstraalt dat het de wens is om de gaswinning zo snel mogelijk terug te schroeven als de leveringszekerheid toelaat, terwijl volgens de actuele inzichten de bestaande productieniveaus geen noemenswaardige risico's hebben. Dit standpunt is door Shell ook gedeeld in een manifest, onder andere gericht aan politieke partijen. "*Dit viel (m.n. bij de PvdA – Henk Nijboer – helemaal verkeerd). PvdA stelde dat Shell ten onrechte het meewerken aan herstel/preventie koppelde aan toekomstige gaswinning. Alhoewel er (zoals Shell terecht stelt) selectief geciteerd werd uit het stuk, had een professionele partij als Shell wellicht ook moeten voorzien hoe hun manifest in de politieke arena zou vallen.*"[278]

Van Beurden gaat (volgens de terugkoppeling van Van Loon) in het gesprek inderdaad in op dit punt. Hij geeft te kennen dat hij de kritische houding van politici (in dit geval Nijboer) met betrekking tot de NAM en Shell niet kan waarderen en vraagt om een uitdrukkelijk standpunt van de kabinet. "*Ben mentioned that uncertainty for the venture on both production and therefore income but also on costs is not helpful for business plans and investment decisions. We briefly discussed the effect of MOR and that the longer term financial situation for the Groningen shareholders will need to be addressed to ensure a longer sustainable business.*" Opmerkelijk is dat Rutte volgens Van Loon heeft aangegeven dat hij kan helpen om te bemiddelen: "*who offered that if he could help in future, we should call him directly to help/intervene*".[279]

De onderhandelingsposities worden duidelijker
In oktober 2016 wordt in gesprekken tussen enerzijds secretaris-generaal Camps en directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging Gaastra van het ministerie van Economische Zaken en anderzijds Shell en ExxonMobil duidelijker waar de onderhandelingen vooral over

276 Shell. Briefing Meeting CEBB – PM June 6th, 2016, 12:45 -13:30 pm.
277 Shell. Mailbericht, 24 april 2016, 14.31. Onderwerp: Re: Shell reactie.
278 Ministerie van AZ. Nota aan minister-president Rutte inzake bezoek van Beurden, CEO SHELL, 2 juni 2016.
279 Shell. Mailbericht, 17 juni 2016, 8.29. Onderwerp: MOM mtg Rutte-van Beurden

zullen gaan. Shell en ExxonMobil maken inzichtelijk op welke wijze de meeropbrengstregeling voor hen knelt: *"Zij geven aan dat door (1) stijgende kosten ten gevolge van de aardbevingen, (2) dalende opbrengsten door de lagere gaswinning en (3) marktomstandigheden met nadelig effect op de verdelingssystematiek (marge van GasTerra wordt negatief) de Groningenasset de komende jaren voor NAM na belastingen verlieslatend is. De omstandigheden zijn in hun ogen nu fundamenteel anders dan bij het sluiten van de overeenkomst in 1971."*[280]

Dat de Staat in overleg wil treden met Shell en ExxonMobil gebeurt overigens mede op basis van de afspraak dat de Staat als contractspartner van Shell en ExxonMobil in gesprek moet gaan indien de andere partijen daartoe verzoeken.[281] Op maandag 21 november 2016 heeft de ambtelijke top van Economische Zaken (Camps en Gaastra) een overleg met Shell (Van Loon) en ExxonMobil (De Jong).

Uit een ambtelijke notitie van het ministerie van Economische Zaken ter voorbereiding op dit overleg blijkt dat Shell en ExxonMobil inmiddels cijfermatig hebben onderbouwd waar de regelingen knellen en dat er in de voorgaande weken in verschillende samenstellingen gesproken is over de kostenontwikkeling bij de NAM. De kosten zullen volgens de oliemaatschappijen in de komende periode ongeveer 800 miljoen euro bedragen. Op basis van een model van EBN menen de ambtenaren dat dit een reële en wellicht zelfs nog lage inschatting is. De MOR knelt, waardoor de winstgevendheid van Groningengas onder druk staat. Shell en ExxonMobil willen een ander afdrachtensysteem dat meer toekomstbestendig is. De ambtenaren constateren dat er diverse andere onevenwichtigheden zijn, onder andere in de winst op de gasopslagen en de verrekening van de energiebelasting (EB)/opslag duurzame energie (ODE).

Volgens de ambtenaren leidt de manier waarop de winstverdeling op dat moment is vormgegeven tot de verkeerde prikkels, waardoor het afdrachtensysteem ook voor de overheid niet meer toekomstbestendig is. Ook de Staat heeft volgens hen baat bij een toekomstbestendig systeem. Het aandeel van de Staat in de winst van meer dan 95% is volgens de ambtenaren '*een kwetsbare positie in een eventuele arbitrage*' (in de volgende hoofdstukken komen arbitrages aan bod). De cijfers zijn ook met ambtenaren van het ministerie van Financiën besproken. Deze ambtenaren onderschrijven de analyse, maar voor hen is het nog geen uitgemaakte zaak dat de financiële afspraken aangepast dienen te worden, zo is te lezen in de notitie. Financiën wil aanpassing van de afspraken in een bredere context zien, aangezien Shell over meerdere dossiers in gesprek is met de Nederlandse overheid.[282]

In het overleg van 21 november 2016 laten Camps en Gaastra aan Van Loon en De Jong weten bereid te zijn om naar de positie van Shell en ExxonMobil te kijken. De oliemaatschappijen geven op hun beurt te kennen dat eventuele gesprekken over de afdrachtensystematiek niet los kunnen worden gezien van een discussie over de toekomst van het gasgebouw.[283]

280 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake voortgang herziening gasgebouw, 20 februari 2017.
281 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake voortgang herziening gasgebouw, 20 februari 2017.
282 Ministerie van EZ. Nota aan secretaris-generaal Camps en directeur-generaal energie Gaastra inzake voorbereiding gesprek Shell en ExxonMobil op 21/11, 14 november 2016.
283 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake voortgang herziening gasgebouw, 20 februari 2017.

De gesprekken komen in ‘(voor) verkennende’ fase

Ambtenaren spreken met minister Kamp af een voorverkenning te doen met de oliemaatschappijen over een mogelijke herziening van het gasgebouw.[284] Eind november 2016 volgt de voorbereiding van het eerste gesprek tussen de oliemaatschappijen en het ministerie van Economische Zaken. Tijdens het eerste overleg komt de door de oliemaatschappijen opgestelde *terms of reference* aan de orde. Dit document bevat de uitgangspunten voor de verkennende gesprekken. In een concept-*terms of reference* van 22 december 2016 staat dat partijen verkennende gesprekken willen voeren “*over de inrichting van het gasgebouw, de doelstellingen van het gasgebouw, de financiële verdelingsafspraken, het waarborgen van de leveringszekerheid en creëren van rust en duidelijkheid rond de Groningen gaswinning*”. Het streven is om deze voorverkennende fase uiterlijk 1 maart 2017 af te ronden.[285]

Het ministerie van Economische Zaken en de oliemaatschappijen komen begin januari 2017 tot overeenstemming over de *terms of reference* voor de voorverkennende fase. Uit een interdepartementale e-mail van 23 januari 2017 blijkt dat het opstellen van een terms of reference als volgende stap wordt gezien. Deze zogenoemde ‘verkennende fase’ wordt voorzien voor de periode maart-september 2017. Het nieuwe kabinet kan dan in september of oktober 2017 een ‘go/no go’-beslissing nemen. Een projectgroep die bestaat uit ambtenaren van de ministeries van Economische Zaken en van Financiën en medewerkers van EBN, bereidt de verkennende gesprekken voor. De projectgroep wordt aangestuurd door een stuurgroep bestaande uit een aantal directeuren van Economische Zaken, de directeur Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) van het ministerie van Financiën Wouter Raab en een raadadviseur van het ministerie van Algemene Zaken. De tweede *terms of reference* voor de verkennende fase wordt op 21 maart 2017 besproken in een overleg tussen Camps, Gaastra, Van Loon en De Jong en wordt door hen per e-mail op 30 maart 2017 goedgekeurd.[286]

Volgens deze tweede *terms of reference* zullen de verkennende gesprekken betrekking hebben op de inrichting van het gasgebouw, de financiële verdelingsafspraken, de leveringszekerheid en het creëren van rust en duidelijkheid rond de gaswinning in Groningen. Het streven is om de verkennende fase voor het zomerreces van 2017 af te ronden.[287]

In een voorbereidende notitie ten behoeve van een overleg met minister Kamp op 5 april 2017 schrijft Shell dat de discussie over de Groningenproductie is verschoven naar veiligheidsnormen. Shell en ExxonMobil blijven inzetten op het voorkomen van lagere winningsniveaus. Volgens de oliemaatschappijen voldoet het bestaande winningsplan aan de Meijdamnorm (een norm om te bepalen of een gebouw veilig is). In de notitie staat dat de oliemaatschappijen zich zorgen maken dat het publieke debat verschuift van ‘objectieve veiligheidscriteria’ naar veiligheidsgevoel zoals beschreven in het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Dit creëert volgens Shell een neerwaartse spiraal met betrekking tot de hoogte van de gaswinning. Shell en ExxonMobil geven in deze notitie aan dat elke verlaging tot onder de 24 miljard kubieke meter leidt tot gas dat in de grond

284 Openbaar verhoor de heer Gaastra, 5 oktober 2022.
285 Staat der Nederlanden, Shell & Esso. Terms of reference | voorverkennende fase, 1e concept, niet verbindend, 22 december 2016.
286 EZ, Shell & Exxonmobil. Mailwisseling, 30 maart 2017. Onderwerp: RE: FW: Bevestiging TOR 2 Groningen gesprekken.
287 Verkennende gesprekken tussen Gasgebouw partijen over toekomst Groningen gaswinning – terms of reference.

blijft zitten en niet geproduceerd wordt. Deze spiraal dient voorkomen te worden, aldus de oliemaatschappijen: *"We need to change this negative spiral as this would lead, if continued, to the shut-in of the Groningen field before 2030. The production curtailments have been painful for us, however, leaving gas in the ground, which represents significant value would be an unacceptable outcome and we believe also is not in the interest of the state."*[288]

6.3.7 Langdurig traject tot uitstel van stikstoffabriek

Discussie over bouw stikstoffabriek loopt al even
Uiterlijk in oktober 2016 moet Gasunie Transport Services (GTS) een definitief besluit nemen over de investering in een nieuwe stikstofinstallatie om stikstofconversie toe te passen (toevoegen van stikstof aan hoogcalorisch gas om hiermee laagcalorisch gas te maken). Dit investeringstraject is begonnen in 2014. In paragraaf 5.2.3 van hoofdstuk 5 is onderzoek 7 van GTS behandeld, dat ingaat op de mogelijkheden van de stikstofconversie en de implicaties hiervan voor de leveringszekerheid. Uit dit onderzoek van GTS (2013) komt naar voren dat zonder productiebeperkingen er in 2020 behoefte is aan een extra stikstofinstallatie. Stikstofbijmenging is nodig omdat de capaciteit van het Groningenveld afneemt en aan de piekvraag steeds minder goed kan worden voldaan. Het volume laagcalorisch gas dat jaarlijks nodig is om in de vraag te voorzien, is minder van belang. Hieraan kan namelijk wel worden voldaan. Door de natuurlijke ontwikkeling van het Groningenveld wordt het vanaf 2019 lastig om voldoende capaciteit te leveren, vooral als besloten wordt Loppersum of andere clusters te sluiten.

Bij de start van het traject is duidelijk dat nadat het investeringsbesluit is genomen, het vijf jaar duurt voordat de installatie in gebruik kan worden genomen. De installatie kan dus op zijn vroegst in 2019 operationeel zijn. Minister Kamp wordt ambtelijk geadviseerd op 1 december 2014. Het voorstel van GTS is om een investering te doen van 150 miljoen euro voor de bouw van een additionele stikstofinstallatie, met een conversiecapaciteit van 120.000 kubieke meter stikstof per uur. Op deze manier kan de leveringszekerheid vanaf de winter van 2019-2020 worden gegarandeerd. Bij de beslissing heeft GTS twee alternatieven bekeken en (uit oogpunt van kostenoverweging) uiteindelijk gekozen voor de kleinste installatie.[289]

Het ministerie van Economische Zaken wil voorsorteren op mogelijke extra beperkingen, zoals sluiting van de Loppersumclusters, en verkiest een grotere boven een kleinere installatie. De grotere installatie heeft een productie van 180.000 kubieke meter stikstof per uur (kosten ongeveer 220 miljoen euro – of 50% meer of minder; de fabriek kan dus ook meer dan 300 miljoen euro gaan kosten). Minister Kamp schrijft op 18 december 2014 in een brief aan GTS dat hij zo min mogelijk risico's wil lopen ten aanzien van de leveringszekerheid van met name kleinverbruikers. Hij geeft daarbij ook aan dat er rekening moet worden gehouden met een situatie waarin – als gevolg van de veiligheidssituatie – een substantiële vermindering van de gaswinning noodzakelijk is. Een grotere installatie geeft meer armslag. Minister Kamp

288 Shell. Briefing Note ten behoeve van een overleg met minister Kamp op 5 april 2017, 30 maart 2017.
289 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake additionele stikstofinstallatie Gasunie Transport Services, 1 december 2014.

verzoekt GTS om bij de verdere uitwerking uit te gaan van zo'n grotere installatie (180.000 kubieke meter stikstof per uur, in plaats van 120.000 bij de kleinere installatie).[290]

Om tot de bouw van een stikstofinstallatie over te gaan, dient de rijksoverheid op basis van de Wet ruimtelijke ordening een rijkscoördinatieregelingprocedure te starten. Het ministerie van Economische Zaken start deze procedure formeel in mei 2015. Om vertragingen in de planning te voorkomen, dringt GTS op 30 juni 2015 tijdens een overleg met het ministerie erop aan dat er op korte termijn duidelijkheid komt over de implicaties van de rijkscoördinatieregeling. Zo kan GTS de volgende stappen in gang zetten.[291]

In een brief aan de Kamer van 21 december 2015 is de bouw van de stikstoffabriek expliciet vermeld als onderdeel van de strategie om de aardgaswinning (sneller) te kunnen verminderen. De stikstoffabriek is hiermee niet enkel noodzakelijk vanwege de capaciteit, maar wordt ook een middel om het volume van de gaswinning in Groningen te kunnen verminderen: "*Daarnaast worden de voorbereidingen getroffen voor de bouw van een nieuwe stikstofinstallatie bij Zuidbroek, waarmee hoogcalorisch gas uit kleine velden of het buitenland kan worden omgezet naar laagcalorisch gas. De installatie zal in het gasjaar 2019/2020 in gebruik worden genomen. Vanaf dat moment zal 5 tot 7 miljard m^3 (afhankelijk van de verbrandingswaarde van het hoogcalorisch gas) per jaar minder gas uit het Groningenveld nodig zijn om aan de leveringszekerheid te voldoen, waardoor er in een relatief koud jaar nog 24 miljard m^3 en in een warm jaar 18 miljard m^3 nodig is. Het is de inzet van het kabinet om optimaal gebruik te maken van de extra ruimte die daardoor ontstaat.*"[292]

Shell en ExxonMobil in verweer tegen te bouwen stikstofinstallatie
Deze brief aan de Kamer en met name bovenstaande passage, waarin een koppeling wordt gelegd tussen het gaswinningsvolume en de te bouwen stikstoffabriek, is aanleiding voor Shell en ExxonMobil om op 22 januari 2016 een brief te sturen aan minister Kamp. Hierin uiten zij hun bezorgdheid over de te nemen maatregelen. In de vorige twee paragrafen is aan de orde geweest dat de oliemaatschappijen bezorgd zijn dat deze maatregelen tot gevolg hebben dat er een (grote) hoeveelheid aardgas in de grond blijft zitten en niet gewonnen kan worden. Dit leidt tot inkomstenderving bij zowel de oliemaatschappijen als de overheid.

GTS is zich bewust van deze discussie en geeft op 28 januari 2016 tijdens een overleg op het ministerie van Economische Zaken te kennen dat het belangrijk is dat er voor juni 2016 duidelijkheid komt, aangezien GTS dan een definitief besluit wil nemen over volume en capaciteit. Het bedrijf zegt dat een aanpassing van de plannen mogelijk betekent dat er vertraging op zal treden: *"Vanuit partijen in het 'gasgebouw' wordt beargumenteerd dat de installatie niet nodig zou zijn. Omvang van de installatie is op basis van de inschattingen zoals die zijn gedaan in overleg met EZ. Een hernieuwde discussie over volume en capaciteit, zet ook de omvang van de installatie onder druk. GTS wil uiteraard geen onnodige investeringen doen, maar aanpassingen in de omvang betekent ook een nieuwe vergunningsprocedure."*[293]

290 Ministerie van EZ. Brief minister Kamp aan CEO van GTS Krist inzake realisatie additionele stikstofinstallatie, 18 december 2014.
291 GTS. Verslag van regulier overleg EZ-GTS op 30 juni 2015.
292 Kamerstuk II 2015/16, 33529, nr. 212.
293 GTS – Verslag van regulier overleg EZ-GTS op 28 januari 2016.

Geen capaciteitsmatige noodzaak meer van de stikstofinstallatie
Het ministerie van Economische Zaken vraagt GTS daarop om voor een langere periode (2016-2030) inzicht te geven in de capaciteits- en volumevraag. Ook vraagt Economische Zaken om aan te geven hoe in deze vraag kan worden voorzien. Verder wil het ministerie weten wat de capaciteitsmatige noodzaak is van de voorgenomen bouw van een stikstoffabriek in Zuidbroek en hoe dit in termen van volume kan bijdragen aan het verminderen van de afhankelijkheid van Groningengas.

De cijfers die GTS in 2016 aanlevert, leiden in tegenstelling tot eerdere berekeningen in 2014, tot de conclusie dat de geplande stikstoffabriek bij Zuidbroek capaciteitsmatig niet noodzakelijk is als de bestaande laagcalorische capaciteitsmiddelen beschikbaar blijven (inclusief die op het Groningenveld, wat inhoudt dat er geen clusters ingesloten worden). De lagere productie uit Groningen in de jaren ervoor leidt ertoe dat er in de eerstvolgende jaren meer capaciteit beschikbaar is dan aanvankelijk gedacht doordat de druk van het Groningenveld minder snel is gedaald dan eerder werd verwacht. Ongeveer 40% van de beschikbare piekcapaciteit wordt geleverd door Groningen. De nieuwe stikstoffabriek zou 5 à 10% van de benodigde piekcapaciteit kunnen leveren. Bij de berekening in 2014 hield GTS nog rekening met volledige sluiting van de Loppersumclusters (goed voor 25% van de Groningencapaciteit), maar de Afdeling bestuursrechtspraak heeft aangegeven dat deze capaciteit wel beschikbaar kan blijven ten behoeve van de leveringszekerheid tijdens extreem koude winters. Een ander punt dat meespeelt is dat de marktombouw bij buitenlandse afnemers eerder gestart is dan in 2014 werd verondersteld. GTS becijfert dat bij een stabiele jaarlijkse Groningenproductie van 22 miljard kubieke meter of hoger, de volledige laagcalorische gasmarkt kan worden beleverd met de bestaande stikstofinstallaties.[294]

Ambtenaren van Financiën lichten minister Dijsselbloem in over het feit dat de capaciteits-noodzaak voor de stikstoffabriek ontbreekt en wijzen hem erop dat een ondoelmatige investering problemen zou kunnen opleveren bij de toezichthouder, de Autoriteit Consument & Markt (ACM). ACM zou mogelijk geen toestemming meer kunnen geven om de investeringskosten door te berekenen in de transporttarieven. In dat geval dreigt een tegenvaller voor de rijksbegroting door lagere dividenden. Indien tot investering wordt overgegaan, dient het ministerie van Economische Zaken afspraken te maken met de ACM om die tegenvallers zo veel mogelijk te vermijden, aldus de ambtenaren.[295]

Vele onzekerheden bemoeilijken besluitvorming stikstoffabriek
De capaciteitsstudie van GTS van juni 2016 laat dus zien dat de stikstofinstallatie capaciteitsmatig niet noodzakelijk is. De bestaande marktmiddelen (Groningenveld, gasopslagen en bestaande stikstofinstallaties) moeten in die berekening dan wel beschikbaar blijven gedurende de komende jaren, maar het is onzeker of dat ook het geval zal zijn. Met name de beschikbaarheid van de piekgasinstallatie (PGI) Alkmaar speelt een rol en mogelijk wordt een deel van de Epe-cavernes (gasopslagen) gesloten. De marktomstandigheden van de gasopslagen zijn in deze periode immers slecht.[296] Indien deze capaciteitsmiddelen niet

294 Ministerie EZ. Nota aan de minister Kamp inzake nieuwe inzichten GTS met betrekking tot leveringszekerheid, 2 juni 2016.
295 Ministerie van Financiën. Nota aan de minister Dijsselbloem inzake winningsbesluit Groningen en stikstoffabriek, 14 juni 2016.
296 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake leveringszekerheid en de noodzaak van een nieuwe stikstofinstallatie, 15 juni 2016.

behouden blijven, is er mogelijk al vanaf gasjaar 2018 een capaciteitsprobleem, terwijl de stikstoffabriek pas in 2020 gereed kan zijn.[297] Het is daarom volgens de ambtenaren van Economische Zaken van belang om in ieder geval de PGI Alkmaar tot 2020 open te houden.[298] Vanaf 2025 zal de capaciteitsvraag, vanwege teruglopende export (marktombouw in omringende landen) dusdanig zijn afgenomen dat een additionele stikstoffabriek volgens GTS niet meer nodig is.[299]

Het is onzeker of de capaciteit van het Groningenveld in stand wordt gehouden. Door lagere toegestane jaarproducties is het voor de NAM niet meer noodzakelijk om te investeren in de instandhouding van de capaciteit in het Groningenveld. De onzekerheid rond PGI Alkmaar is ook bekend bij het ministerie van Economische Zaken. PGI Alkmaar is eigendom van TAQA, maar is gecontracteerd door GasTerra: *"Het thans zeer verlieslatende contract tussen GasTerra en TAQA (€100 mln. per jaar terwijl de marktwaarde ongeveer € 10 mln is.) eindigt op 1 april 2017."* Om de capaciteit en daarmee de leveringszekerheid te borgen lijkt het de ambtenaren van Economische Zaken verstandig om het contract te verlengen, tegen aangepaste voorwaarden. Het voorstel is om te kiezen voor een verlenging voor drie jaar. Ook verlenging met acht jaar is mogelijk, in dat geval is de stikstoffabriek capaciteitsmatig niet nodig. Voor beide opties is medewerking van de oliemaatschappijen nodig.[300]

GTS heeft berekeningen gemaakt om te bepalen hoeveel de stikstofinstallatie kan bijdragen in termen van volume. Daaruit blijkt dat deze bij een hoge Groningenproductie (van 22 miljard kubieke meter of hoger) vanaf het jaar 2020 nauwelijks iets bijdraagt (zie tabel 6.2). In 2016 lag de maximale Groningenproductie op 24 miljard kubieke meter. Maar als de Groningenproductie vanaf het jaar 2020 verder wordt beperkt, kan de bijdrage van de stikstofinstallatie aanzienlijk zijn. Zo kan de stikstofinstallatie bijdragen aan het versneld afbouwen van de winning van Groningengas (met 7 miljard kubieke meter per jaar). In totaal is de volumereductie door de stikstoffabriek tussen 2020 en 2030 dan 22 miljard kubieke meter. Dit komt doordat in latere jaren de gasvraag lager is en de stikstoffabriek niet volledig meer nodig is.[301]

Tabel 6.2 Inzet van additioneel stikstof bij verschillende niveaus van toekomstig plafond Groningen (in miljard kubieke meter per jaar)

Streefvolume Groningen (volume per jaar)	16	18	22
Bijdrage volumereductie door stikstoffabriek (volume totaal in 10 jaar)	22	13	1

Bron: GTS, advies juni 2016

297 GTS. Brief van GTS aan minister Kamp inzake L-gas capaciteit en kwaliteitsconversie, 16 juni 2016.
298 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake leveringszekerheid en de noodzaak van een nieuwe stikstofinstallatie, 15 juni 2016.
299 GTS. Brief van GTS aan Kamp inzake L-gas capaciteit en kwaliteitsconversie, 16 juni 2016.
300 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake leveringszekerheid en de noodzaak van een nieuwe stikstofinstallatie, 15 juni 2016.
301 GTS. Brief van GTS aan minister Kamp inzake L-gas capaciteit en kwaliteitsconversie, 16 juni 2016.

Volgens de CEO van GTS, Hoevers, wil het ministerie van Economische Zaken op dat moment nog geen scenario's schetsen over toegestane productieniveaus in de toekomst.

> *Wij hebben toen eerst vrij lang gesprekken gehad over: geef ons scenario's waar u mogelijk met Groningen heen wil, want dan kunnen wij bekijken of een stikstoffabriek nuttig en noodzakelijk is vanuit dat perspectief en hoeveel die dan bijdraagt. Die gesprekken liepen stuk, omdat het ministerie zei […]: wij willen ons niet nu al vastpinnen op toekomstscenario's ten aanzien van Groningen. Daar spelen meerdere aspecten een rol. Toen hebben wij om de voortgang te bereiken het maar simpel omgekeerd, zoals ik net zei: als het productieniveau boven de 22 tot 24 miljard kuub blijft, dan is het bouwen van de stikstofinstallatie niet nuttig, want dan wordt daar geen kuub Gronings gas in gemaakt. Pas als je naar lagere niveaus gaat, heeft die een bijdrage.*
>
> *Openbaar verhoor Bart Jan Hoevers, 3 oktober 2022*

Dit heeft ook financiële gevolgen. Er wordt mogelijk 22 miljard kubieke meter minder Groningengas gewonnen en omdat het equivalent van deze hoeveelheid gas dan geïmporteerd moet worden, ontstaat er ook een extra kostenpost van die omvang, aangezien de vraag niet gelijktijdig afneemt. Indien wordt uitgegaan van een omgekeerd marktmodel (eerst geconverteerd gas, met Groningengas als sluitpost), waar de nieuwe stikstoffabriek een grote bijdrage aan kan leveren, kan dit zelfs leiden tot een inkomstenderving van 50 tot 90 miljard euro. Er blijft dan namelijk 300 tot 400 miljard kubieke meter gas in de grond zitten die niet gewonnen wordt.[302]

Uitstel stikstoffabriek gerelateerd aan openhouden PGI Alkmaar
De piekgasinstallatie (PGI) in Alkmaar speelt een belangrijke rol in het garanderen van de leveringszekerheid in de periode tot de stikstoffabriek gerealiseerd is (op dat moment is de verwachting: tussen 2014 en 2019). Met een deal om de PGI langer open te houden zou een eventueel capaciteitsprobleem in de tussenliggende periode opgelost zijn.

Het ministerie van Economische Zaken overlegt met TAQA over het langer openhouden van de PGI. Op 17 juni 2016 wordt minister Kamp hier ambtelijk over geadviseerd. Daarbij wordt ook duidelijk dat zaken steeds meer met elkaar gaan samenhangen en met elkaar worden verknoopt in het licht van toekomstige onderhandelingen over het gasgebouw en de afdrachten. Hoewel de PGI Alkmaar geen eigendom is van Shell of ExxonMobil (maar van TAQA en EBN), ondervinden de oliemaatschappijen wel nadeel van de deal die de Staat wil sluiten om de PGI voor acht jaar open te houden. Ambtenaren van Economische Zaken schrijven hierover: "*Dit kan in een breder kader worden geplaatst over de herstructurering van het gasgebouw en over de afdrachtensystematiek. […] In de vierhoek van eind mei is afgesproken deze discussie pas te starten als Shell en ExxonMobil cijfers overleggen waarbij die stelling*

302 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake leveringszekerheid en de noodzaak van een nieuwe stikstofinstallatie, 15 juni 2016.

wordt onderbouwd. Dat is tot dusver niet gebeurd. Verwachting is dat de olies zich onbeweeglijk opstellen bij Alkmaar, omdat zij deze afhankelijkheid willen gebruiken voor onderhandelingen over de afdrachtensystematiek. Het is van belang om dit niet te laten ontstaan en wel commitment voor 8 jaar te zien krijgen."[303] Een eerste inschatting van de kosten voor het openhouden van Alkmaar voor acht jaar schat het ministerie van Economische Zaken op een bedrag tussen de 100 à 200 miljoen euro. Het bedrag is afhankelijk van de mate waarin Shell en ExxonMobil voor de derving van kussengas worden vergoed en van de vergoeding voor het dienstencontract dat tussen TAQA en GasTerra wordt afgesloten. De schatting is dat bij een contract voor drie jaar de kosten kunnen oplopen tot ongeveer 100 miljoen euro. Indien de stikstoffabriek er komt, zullen de kosten naar verwachting sneller naar het maximale bedrag oplopen. De investeringskosten van de fabriek (geschat op 500 miljoen euro) zullen worden doorberekend in de tarieven, waardoor de tarieven naar verwachting met 5% zullen stijgen. Indien PGI Alkmaar wordt gesloten, kan de leveringszekerheid (op piekmomenten) voor de periode 2018-2020 niet onder alle omstandigheden gegarandeerd worden. Op grond van de cijfers van GTS zou dit net kunnen, mits zich geen enkele andere onzekerheid manifesteert. Na 2020/2021 kan dit worden ondervangen door de nieuwe stikstofinstallatie.[304] Het ambtelijk advies van het ministerie luidt: *"de stikstofinstallatie niet te bouwen, mits de olies toezeggen tegen redelijke voorwaarden Alkmaar 8 jaar open te houden en de Groningencapaciteit beschikbaar blijft."*

De ombouw van grote industrieën is volgens de berekeningen van GTS een goedkoper alternatief: *"Op basis van maatschappelijke kosten en baten lijkt deze marktombouw op basis van een eerste indicatie een aantrekkelijk alternatief voor additionele QC [kwaliteitconversie]. De investeringskosten per eenheid capaciteit liggen lager en daarnaast worden ook nog de energiekosten voor stikstofproductie voorkomen, waardoor ook een lagere CO2 footprint resulteert."*[305]

Ambtenaren van Economische Zaken benadrukken dat eerder verwachtingen zijn gewekt bij de Tweede Kamer en in de regio over de stikstoffabriek, mede door de brief aan de Kamer van december 2015. De inschatting van de ambtenaren is dat de regio, en mogelijk een meerderheid in het parlement, de stikstoffabriek wil hebben, aangezien die de mogelijkheid biedt om de winning drastisch te beperken tussen 2020 en 2030. *"Indien uw inschatting is dat het vanwege de gewekte verwachtingen niet mogelijk is af te zien van de bouw van de stikstofinstallatie, dan lijkt het beter om als kabinet zelf actief het besluit te nemen de installatie te bouwen"*, zo adviseren ze hun minister.[306]

Minister Dijsselbloem krijgt van zijn ambtenaren van het ministerie van Financiën echter het advies om niet in te stemmen met de bouw van de stikstoffabriek, tenzij het ministerie van Economische Zaken verantwoordelijk wordt voor de dekking van de investeringskosten van circa 0,5 miljard euro.[307] Een risico hierbij is dat de ACM overgaat tot het niet-efficiënt verklaren

303 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake gesprek met Shell, ExxonMobil en NAM over instemmingsbesluit en openhouden PGI Alkmaar, 17 juni 2016.
304 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake leveringszekerheid en de noodzaak van een nieuwe stikstofinstallatie, 15 juni 2016.
305 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake leveringszekerheid en de noodzaak van een nieuwe stikstofinstallatie, 15 juni 2016.
306 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake leveringszekerheid en de noodzaak van een nieuwe stikstofinstallatie, 15 juni 2016.
307 Ministerie van Financiën. Notitie aan minister Dijsselbloem tbv van het coalitieoverleg inzake winningsbesluit Groningen en stikstokfabriek, 17 juni 2016.

van de nieuwe stikstofinstallatie, waardoor de verrekening van de investering in de tarieven geen stand meer houdt. GTS dient dan zelf honderden miljoenen af te boeken. Daarmee blijft een risico voor de begroting bestaan, doordat GTS als staatsbedrijf dan minder dividend uitkeert.[308]

In juni 2016 starten de onderhandelingen met de oliemaatschappijen over het voortzetten van de PGI Alkmaar. Mochten de onderhandelingen goed verlopen, dan zou het kabinet moeten besluiten om de bouw van de stikstoffabriek niet door te laten gaan, vinden de ambtenaren van Economische Zaken.[309] Het besluit over de stikstofinstallatie wordt vanwege de onderhandelingen over de PGI Alkmaar dan ook uitgesteld.

Kabinet hinkt op twee gedachten
Op 25 augustus 2016 vindt er een bewindspersonenoverleg plaats op het ministerie van Algemene Zaken. Aanwezig zijn premier Rutte, vicepremier Asscher en de ministers Dijsselbloem en Kamp. Onderwerp van bespreking is de voorgenomen stikstofinstallatie. Hiervoor is een gespreksnotitie opgesteld en ambtelijk afgestemd tussen de verschillende ministeries. In deze notitie worden redenen genoemd om de installatie niet te bouwen: de installatie is duur, capaciteitsmatig niet nodig en vanuit veiligheidsoptiek is er geen directe aanleiding om te kiezen voor de bouw van de installatie. Door ombouw van installaties in het buitenland loopt de vraag tussen 2020 en 2029 al terug en is in 2029 een winning van 7 miljard kubieke meter uit Groningen naar verwachting voldoende voor de leveringszekerheid. "*Er kunnen dus, mocht daar aanleiding voor zijn, al lagere winningsniveaus na 2020 worden vastgesteld*." Het is een reëel risico dat indien wordt besloten de stikstofinstallatie in te zetten, er winbaar gas in Groningen achterblijft. De verwachte inkomstenderving voor de Staat bedraagt tussen de 40 en 60 miljard euro. Als de winningsniveaus worden vastgesteld onder het niveau dat voor veiligheid noodzakelijk is, zullen de NAM en haar aandeelhouders hiertegen naar verwachting in beroep gaan. Daarnaast zal de importafhankelijkheid vanuit Rusland toenemen.

Aan de andere kant heeft de stikstoffabriek eerder, in een brief aan de Tweede Kamer van 18 december 2015, een prominente rol gekregen, waardoor bepaalde verwachtingen zijn gewekt in de regio en in de Tweede Kamer. Door de bouw kan 7 miljard kubieke meter minder gas uit Groningen worden gewonnen, waardoor de seismiciteit verder zal afnemen en de kans op grote aardbevingen ook afneemt. De winning zal vanaf 2020 uitkomen op niveaus die onder het veilig geachte niveau liggen. In de gespreksnotitie wordt vastgesteld: *"Het niet bouwen van de installatie zal op sterke (politieke) weerstand in Tweede Kamer en de regio kunnen rekenen."*

In de gespreksnotitie staat verder dat GasTerra en TAQA inmiddels overeenstemming hebben bereikt over het openhouden van de gasopslag Alkmaar tot 2025, met de mogelijkheid om per 2021 het contract op te zeggen. Indien de stikstoffabriek wordt gebouwd en eenmaal operationeel is, is de PGI in Alkmaar niet meer noodzakelijk om de leveringszekerheid te borgen. De verwachting is dat de stikstoffabriek voor 2021 operationeel is. De kosten voor

308 Ministerie van Financiën. Notitie aan minister Dijsselbloem tbv van het coalitieoverleg inzake winningsbesluit Groningen en stikstokfabriek, 17 juni 2016.
309 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake gesprek met Shell, ExxonMobil en NAM over instemmingsbesluit en openhouden PGI Alkmaar, 17 juni 2016.

de Staat bedragen 10 miljoen euro per jaar. De gespreksnotitie eindigt met de volgende twee opmerkingen:

1. Als besloten wordt tot de bouw, is de installatie pas over vier jaar operationeel. SodM heeft over de periode na 2021 nog niet geadviseerd en het is onzeker hoe de seismiciteit zich daadwerkelijk ontwikkelt. Een besluit tot bouw kan worden gezien als een (dure) verzekering om de winning verder te verlagen als onvoorziene negatieve ontwikkelingen daarom vragen.
2. Door het bouwen van een stikstoffabriek kiest het kabinet voor '*hoe lager, hoe beter*'. Dit zal verwachtingen wekken in de regio en bij de Tweede Kamer en mogelijk leiden tot het verzoek om de winning nog verder terug te dringen. *"Gegeven de grote financiële effecten van minder gaswinning uit Groningen, is het daarom verstandig om op dit moment niet aan te geven dat de gaswinning uit Groningen zal worden beperkt tot de minimale niveaus die nodig zijn voor de leveringszekerheid, maar tot een niveau dat veilig en verantwoord is."*[310]

Ook ambtelijke adviezen niet eenduidig
Het ambtelijke advies van Economische Zaken is om de installatie niet te bouwen, omdat er vanuit leveringszekerheid en veiligheid geen (strikte) noodzaak toe bestaat. Daar staat wel tegenover dat de bouw een verdere bijdrage kan leveren aan verlaging van de seismiciteit en er verwachtingen zijn gewekt. Als alternatief kan worden overwogen om vijf grote industrieën en twee gascentrales om te bouwen van laagcalorisch gas naar hoogcalorisch, waarmee de gasvraag vanaf 2020 met 2 miljard kubieke meter afneemt. Dit kost ongeveer 130 miljoen euro. Indien toch wordt besloten de stikstofinstallatie te bouwen, dan is het te overwegen om de installatie te positioneren als een instrument waarmee de winning verder kan worden teruggebracht, mocht dat nodig blijken vanuit veiligheid (als verzekeringsproduct).[311]

> *De oorspronkelijke behoefte was er dus vanwege capaciteit. Maar voor capaciteit was de installatie niet nodig. Dan houd je over de behoefte vanwege volume. Op dat moment gingen wij er niet van uit dat we heel snel naar beneden zouden gaan. [...] Het was dus zo dat wij er niet van overtuigd waren dat die stikstoffabriek vanwege het volume nodig was. We hadden een derde reden. We dachten toen dat die fabriek een half miljard zou gaan kosten. Je investeert dus een half miljard in fossiel, terwijl wij toen heel erg druk waren met de overgang van fossiele naar duurzame energie.*
>
> *Openbaar verhoor Henk Kamp, 3 oktober 2022*

In de genoemde gespreksnotitie staan ook de standpunten van de overige betrokken ministeries. Ambtenaren van Financiën zijn voorstander van niet-bouwen. Mocht het politiek gevoelig liggen, dan wil het ministerie van Financiën liever uitstellen. Indien uitstel ook niet haalbaar is, dient de financiering op de begroting van het ministerie van Economische Zaken te komen. Binnen het ministerie van Financiën zijn er zorgen dat de ACM niet toestaat dat de investeringen worden doorberekend in de tarieven. Zo verklaart minister Dijsselbloem tijdens

310 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake Bewindspersonenoverleg stikstofinstallatie in Zuidbroek, 24 augustus 2016.
311 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake Bewindspersonenoverleg stikstofinstallatie in Zuidbroek, 24 augustus 2016.

zijn openbaar verhoor: *"We hadden daar ook ervaring mee. De ACM heeft in mijn periode een paar keer een streep gezet door investeringen die de Gasunie had gedaan. De ACM zei dan: sorry, maar dit zijn onrendabele investeringen, dus je boekt het maar lekker af van je balans en je mag het niet proberen terug te verdienen in de prijzen."* Dit is echter niet een reden om de stikstoffabriek niet te bouwen: *"Ja, we wisten dat dat kon. Dat wil niet zeggen dat je het niet moet doen. Dit gaat over de vraag wie de investering eigenlijk draagt."* Minister Dijsselbloem verklaart meerdere malen dat er wel discussie is geweest over wie de kosten zou moeten dragen, maar dat de reden dat de bouw is uitgesteld, is ingegeven door de vraag of het noodzakelijk was in relatie tot de gasbehoefte en een veilig winningsniveau.

> *Nogmaals, ik heb mij daar niet tegen verzet omdat deze te veel geld zou kosten. Zo is het ook echt niet gegaan. Er waren twee discussies. De ene was: wie betaalt hem of wordt hij terugverdiend? De andere was: is hij eigenlijk wel nodig, gegeven het winningsplafond en de vraag naar gas? Ook ging het daarbij om de seismiciteit, dus hoe de risico's op aardbevingen zich ontwikkelden.*
>
> *Openbaar verhoor Jeroen Dijsselbloem, 9 september 2022*

Uit de gespreksnotitie blijkt dat de minister-president het advies krijgt om (alles afwegend) wel te bouwen, maar de keuze om de installatie daadwerkelijk in te zetten over te laten aan het volgende kabinet (verzekering voor toekomstige flexibiliteit in capaciteit en volume). Niet-bouwen leidt volgens het ministerie van Algemene Zaken tot kwetsbaarheid bij het gaswinningsbesluit, waarover in september van dat jaar (2016) een debat zal zijn in de Tweede Kamer, en tot een vertrouwensbreuk in de regio.

Viceminister-president Lodewijk Asscher zou zelf geen voorstander zijn om een installatie te bouwen voor 480 miljoen als die niet nodig is, maar gezien de verwachtingen die gewekt zijn, is het lastig af te zien van de bouw. Uit de gespreksnotitie blijkt Asscher het advies te krijgen om in te stemmen met de bouw: *"Belangrijkste nu is herwinnen van vertrouwen, dan hoeft hij op termijn wellicht niet maximaal aan (verzekering)."*

Uiteindelijk wordt afgesproken om het besluit om de stikstoffabriek te bouwen met een jaar uit te stellen. Minister Kamp geeft tijdens zijn openbaar verhoor aan: *"In maart zouden er verkiezingen zijn. Dan krijg je een nieuw kabinet. Ik dacht dat het niet goed zou zijn om de bouw van die stikstoffabriek af te blazen, want een nieuw kabinet zou daar misschien anders over denken. Dus we hebben toen niet het besluit genomen om de bouw af te blazen, maar we hebben het besluit genomen om na een jaar daarover te gaan beslissen."*[312]

312 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 3 oktober 2022.

6.3.8 Kamp grijpt in voordat de grenswaarden uit alarmeringsprotocol zijn overschreden

SodM adviseert op basis van het meet-en-regelprotocol
SodM stuurt op 16 december 2016 een advies aan het ministerie van Economische Zaken naar aanleiding van de verplichte halfjaarlijkse meet-en-monitoringsrapportage van de NAM. Uit het advies blijkt dat de seismische activiteit in het Groningenveld binnen de vastgestelde grenswaarden van het SodM-alarmeringsprotocol is gebleven, waardoor er geen additionele beheersmaatregelen nodig zijn.

Eerder al, in november 2016, is een toename van de seismiciteit in het gebied rondom Loppersum voor SodM aanleiding om de NAM te verzoeken onderzoeken te doen naar de seismiciteit rondom het gebied Slochteren, Siddeburen, Wirdum en Garrelsweer. SodM verzoekt de NAM om dit mee te nemen in de halfjaarlijkse rapportage van 1 mei 2017. Hierbij dient te worden gekeken naar de relatie tussen seismiciteit en de wijze waarop het gas wordt gewonnen in dat specifieke gebied.

Uit de doorlopende monitoring en evaluatie door SodM blijkt echter dat de seismische activiteit van het Groningenveld, in het bijzonder in de regio Loppersum, groter wordt. SodM verzoekt de NAM daarom op 8 februari 2017 om met spoed de analyse af te ronden en de resultaten op 15 maart in plaats van 1 mei aan te leveren. SodM verzoekt op basis van de rapportage die de NAM op 15 maart aanlevert om een nadere toelichting en stelt aanvullende vragen. Op 28 maart 2017 stuurt de NAM een uitgebreidere rapportage naar SodM.

Op 13 april 2017 stuurt SodM vervolgens zijn advies aan minister Kamp. Op basis van de rapportage van de NAM stelt SodM dat de grenswaarden uit het meet-en-regelprotocol voor seismiciteit en grondversnellingen niet zijn overschreden, maar dat niet is uit te sluiten dat dit gedurende het jaar wel gebeurt. SodM adviseert om het bestaande productieplafond van 24 miljard kubieke meter aan te blijven houden in het instemmingsbesluit. De toezichthouder benadrukt wel dat als de grenswaarden van het alarmeringsprotocol worden bereikt, de productie verder moet worden beperkt, zo nodig in stappen. Permanente monitoring op seismiciteit is noodzakelijk. SodM adviseert concrete stappen voor de manier waarop dit dan moet worden aangepakt: de eerste reductiestap dient 10% te zijn ten opzichte van het bestaande productieniveau en indien deze eerste reductiestap na enige tijd van monitoring opnieuw leidt tot overschrijding van de grenswaarden, dan is een verdere productieverlaging vereist. Dit vraagt dan opnieuw advies van SodM.[313] De verlaging van 10% berust niet op wetenschappelijk bewijs, maar is ingestoken vanuit de filosofie dat het veld voortdurend bijgestuurd kan worden door het goed te monitoren.

313 SodM. Aanbieding van het advies SodM Groningen gasveld aan minister Kamp, 13 april 2017.

Dat had geen diepe wetenschappelijke onderbouwing. Het advies van ’17 dat in ’16 al werd ingezet, dat risicogestuurd met een meet-en-regelprotocol, kreeg steeds meer vorm. We stapten dus af van die halfjaarplafonds. […] De productie stond op dat moment op 24 en 10% in die zin is arbitrair. […] Minder dan 10% vonden wij, het team, ik, wij samen, niet significant en boven de 10 kon ik niet rechtvaardigen. Dus 10 voelde oké. Het voelde ook oké, omdat er als het echt fout zou gaan binnen een paar dagen steeds 10% vanaf zou gaan. Dan zou het heel snel gaan. Dat is de achtergrond, niet meer en niet minder.

Openbaar verhoor Harry van der Meijden, 27 september 2022

Minister Kamp besluit proactief tot een reductie met 10 procent
Op 24 mei 2017 neemt minister Kamp een gewijzigd instemmingsbesluit, waarmee hij het jaarlijkse productieplafond vanaf het gasjaar 2017-2018 (ingaande op 1 oktober 2017) met 10% verlaagt, van 24 naar 21,6 miljard kubieke meter. Hiermee neemt de minister voor het eerst een proactief winningsbesluit, dat uit voorzorg de veiligheid van bewoners vooropstelt.

Ik dacht: kennelijk zitten we ertegenaan, dus laten we er nou niet achteraan lopen, maar laten we dat eerder gaan doen. Dat vond ik ook omdat GTS toen gezegd heeft dat de behoefte voor leveringszekerheid 21 miljard was.

Openbaar verhoor Henk Kamp, 3 oktober 2022

Daarnaast brengt minister Kamp de maximumhoeveelheid gas die in een kouder dan gemiddeld jaar nodig is ook terug met 10%, van 6 naar 5,4 miljard kubieke meter. Verder dient de NAM volgens het gewijzigde instemmingsbesluit te onderzoeken of een alternatieve verdeling van de productie over alle regio’s tot een lagere seismische dreiging of seismisch risico leidt. Volgens minister Kamp raakt deze verlaging de NAM ferm. Hij acht dat echter niet disproportioneel, aangezien er aan het veiligheidsbelang meer gewicht moet worden toegekend. Diverse lokale overheden, bewoners en belangenorganisaties stellen beroep in, zowel tegen het instemmingsbesluit van 30 september 2016, als het wijzigingsbesluit van 24 mei 2017. De NAM tekent alleen beroep aan tegen het wijzigingsbesluit. Op 15 november 2017 doet de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak in deze beroepsprocedure. In paragraaf 7.3.4 van hoofdstuk 7 wordt de uitspraak verder behandeld.

Minister Kamp besluit niet tot verdere reductie
Op 26 juli 2017 ontvangt het ministerie van Economische Zaken een brief van de voorzitter van het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen met een reactie op de ambtelijke analyse van 20 juli ten behoeve van het ijkmoment van het instemmingsbesluit. De decentrale overheden hebben tot 1 september de tijd gekregen te reageren.[314] Het college van Gedeputeerde Staten geeft in zijn brief aan: *“Wij constateren dat uw analyse*

314 Ministerie van EZ. Nota aan de minister Kamp inzake Reactie Groningen op ambtelijk analyse jaarlijks ijkmoment, 26 juli 2017.

ter consultatie nauwelijks een inhoudelijke analyse bevat van nieuw verworven kennis, feiten en omstandigheden. Uw analyse betreft onzes inziens meer een samenvatting van besluitvormingsmomenten en daaraan ten grondslag liggende documenten. Daarbij is de onderliggende informatie ook niet volledig."

In de brief staat verder: "*Wij willen hierbij aantekenen dat de versterkingsopgave niet, zoals u in uw brief aan Tweede Kamer van 23 september 2016 voorschrijft, een tweede manier is om schade te voorkomen, maar één zijde van dezelfde medaille is samen met het verlagen van de gasproductie om veiligheidsrisico's te beperken.*" Het is dus niet het een of het ander; beide maatregelen zijn volgens de provincie onlosmakelijk met elkaar verbonden voor een effectieve bijdrage aan het beperken van de veiligheidsrisico's. Bovendien blijven volgens de provincie de maatschappelijke effecten, de veiligheidsbeleving en het welzijn van inwoners, in de analyse van het ministerie van Economische Zaken buiten beschouwing. Verder staat in de brief dat het verlagen van de winning met 10% al een stap in goede richting is, maar nog steeds niet leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning. Het college van Gedeputeerde Staten schrijft een jaar eerder, op 30 mei 2016, al geadviseerd te hebben om het voorzorgsprincipe '*better safe than sorry*' te hanteren en bij de gasproductie te kiezen voor een dalende lijn, met perspectief op alternatieven. Dit heeft de provincie meerdere malen herhaald (middels zienswijzen, beroepschrift en meerdere schriftelijke reacties) en ook bij dit ijkmoment is er voor de provincie voldoende reden om de gaswinning verder naar beneden te brengen. In de brief staat verder dat uit het genomen besluit tot een verdere verlaging van de gasproductie met 10% geconcludeerd kan worden dat in de besluitvorming leveringszekerheid kennelijk niet bepalend is voor de bovengrens van de gaswinning en dat het feit dat een verlaging mogelijk is, dus aantoont dat er voorheen meer is gewonnen dan strikt noodzakelijk was om de leveringszekerheid te borgen.[315]

"*Het rapport van GTS van 8 juni 2016, waarin deze systematiek ook werd toegepast, heeft in 2016 geleid tot een plafond van 24 miljard m3 in het instemmingsbesluit. Wij concluderen dat in het wijzigingsbesluit, waarin een plafond van 21,6 miljard m3 wordt voorgeschreven, de leveringszekerheid dus niet leidend was in uw afwegingen voor vaststelling van het winningsplafond. Het wijzigingsbesluit geeft geen inzicht in de afweging en is daarmee onvoldoende transparant en voor ons moeilijk te beoordelen.*"[316]

Ten behoeve van het ijkmoment van het instemmingsbesluit op 1 oktober 2017 vindt er op 20 september 2017 een bestuurlijk en maatschappelijk overleg plaats in Groningen. Als voorbereiding hierop stellen ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken een notitie op waarin staat dat er geen aanleiding is om het productieplafond verder te verlagen dan 21,6 miljard kubieke meter zoals eerder is besloten.

315 Provincie Groningen. Brief van de provincie Groningen aan minister Kamp inzake reactie op analyse ijkmoment, 26 juli 2017.
316 Ministerie van EZ. Nota aan de minister Kamp inzake bestuurlijk en maatschappelijk overleg ijkmoment instemmingsbesluit gaswinning Groningenveld, 13 september 2017.

6.4 Schade en versterking: publieke regie schiet tekort

Ondanks de komst van de nieuwe uitvoeringorganisatie Centrum Veilig Wonen (CVW) en de instelling van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) houden de problemen op het gebied van schadeafhandeling en versterking in deze jaren aan. Groningers kijken met wantrouwen naar het CVW. Hun schades worden steeds vaker niet vergoed en de versterkingsoperatie komt moeizaam op gang. Er worden met de instelling van de Arbiter Bodembeweging en de invoering van het wettelijk bewijsvermoeden pogingen gedaan om de positie van gedupeerden te verbeteren. In de versterkingsopgave is een belangrijke ontwikkeling dat er richtlijnen beschikbaar komen op basis waarvan bepaald kan worden of een gebouw versterkt moet worden. De versterkingsaanpak verschuift in de jaren 2014-2017 van risicogericht naar gebiedsgericht, wanneer de NCG de regie krijgt over de versterking.

6.4.1 Een nieuwe fase in de schadeafhandeling en versterking

Het Centrum Veilig Wonen opent zijn deuren

Het Centrum Veilig Wonen (CVW), een nieuwe uitvoeringsorganisatie opgericht door NAM, opent op 5 januari 2015 de deuren. Het CVW gaat in opdracht van de NAM schademeldingen afhandelen en de versterking uitvoeren. Na het tekenen van het contract tussen de NAM, de aandeelhouders van het CVW en het CVW zelf, halverwege oktober 2014, is er in tweeënhalve maand een organisatie opgetuigd. Vanaf dat moment is het de bedoeling dat inwoners met schade zich telefonisch, online of persoonlijk bij het bewonerscontactcentrum van het CVW kunnen melden. Het CVW vestigt zich in Appingedam, een van de kernen van het aardbevingsgebied. De CVW-medewerkers zijn voornamelijk lokaal geworven. Het idee is dat medewerkers uit het gebied beter begrijpen wat gedupeerden doormaken. Al op de eerste dag wordt het CVW ruim honderd keer gebeld. Omdat inwoners met het melden van de schade hebben gewacht totdat de nieuwe uitvoeringsorganisatie er is en totdat er nieuwe aardbevingen plaatsvinden, komen er snel (veel) meer meldingen binnen dan voorzien. Volgens Jan Emmo Hut, directeur bouwkundig versterken van het CVW, komen er binnen twee weken 600 schademeldingen binnen bij het CVW. Het CVW heeft in de voorbereiding niet op deze aantallen gerekend.[317]

Gedupeerden kijken met enig wantrouwen naar de nieuwe uitvoeringsorganisatie en wijzen op het gebrek aan onafhankelijkheid. De NAM blijft immers als eindverantwoordelijke partij de rekening betalen.[318] CVW-directeur Peter Kruyt zegt er eind 2014 desondanks vertrouwen in te hebben: "*Het gaat er natuurlijk om dat we onafhankelijk zijn van de NAM. We steken niet onder stoelen of banken dat die betaalt. En dat moet ook, want de NAM is verantwoordelijk voor de schade. Maar we kunnen individuele schades zelf beoordelen, zonder dat we die eerst aan de NAM hoeven voor te leggen*."[319]

De nauwe betrokkenheid van de NAM

De NAM en het CVW zitten regelmatig met elkaar aan tafel. Zo is er een gezamenlijke management board en een gezamenlijk contractmanagementteam voor strategisch overleg

317 Verslag openbaar verhoor van de heer Hut, 12 september 2022.
318 De Telegraaf (6 januari 2015).
319 Sitalsing (31 december 2014).

over het functioneren van het CVW. Voor de uitvoering van werkzaamheden rondom schadeherstel en versterking zijn er daarnaast twee gezamenlijke boards: een *decision review board*, dat de plannen rondom schade en versterking goedkeurt, en een *joint tender board* om beslissingen te nemen over de contracten die het CVW afsluit.[320] Direct betrokkenen van het CVW en de NAM bevestigen dat er veelvuldig contact is tussen beide partijen. Hut verklaart dat het vele contact een verklaarbaar en logisch gevolg is van de gekozen constructie, waarbij het CVW in opdracht van de NAM zijn taken uitvoert. Daarbij hoort regelmatig overleg zodat de NAM op de hoogte blijft van waar het CVW mee bezig is en tegenaan loopt. Ook wijst Hut op dat de complexiteit van de versterkingsopgave, die veel overleg vergt.[321] De NAM ziet dit naar eigen zeggen als een dilemma. In zijn verhoor onderschrijft NAM-directeur Schotman dat er afstand moest zijn tot het CVW. Tegelijkertijd wil de NAM naar eigen zeggen dat het CVW goed van de grond komt, wat zich in de praktijk vertaalt in een grote betrokkenheid: "*ik denk dat wij […] daar toch net iets te veel zijn doorgeslagen*", verklaart Schotman.[322]

> *We hebben nadrukkelijk geprobeerd om het Centrum Veilig Wonen mogelijk te maken, om op een veel meer expertiseniveau schade af te handelen. We hebben daar nadrukkelijk afstand gecreëerd.*
>
> *Openbaar verhoor Gerald Schotman, 7 september 2022*

> *Ik denk dat het CVW nooit is losgekomen van NAM omdat de aansprakelijkheid […] altijd bij NAM is blijven liggen.*
>
> *Openbaar verhoor Gerald Schotman, 7 september 2022*

De analyse dat er weinig afstand is tussen het CVW en de NAM wordt al snel gemaakt. In maart 2015 observeert de commissie van toezicht dat de onafhankelijke positie van het CVW ten opzichte van de NAM '*een punt van aandacht*' is. De commissie van toezicht wijst erop dat het in de opstartfase van het CVW goed is dat de NAM de nieuwe uitvoeringsorganisatie ondersteunt, maar dat het CVW '*de scheidslijn tussen ondersteuning en bemoeienis als zeer precair'* ervaart.[323] De commissie van toezicht vindt het belangrijk dat er meer afstand komt tussen het CVW en de NAM, al zal dat volgens haar niet gemakkelijk zijn vanwege de aansprakelijkheid van de NAM.[324] Uit een audit naar het CVW die adviesbureau KPMG in 2017 uitvoert, komt hetzelfde beeld naar voren. KPMG signaleert dat de NAM '(*zeer) dicht*' op de CVW-organisatie zit. KPMG werpt de vraag op of de '*(zeer) directe operationele en financiële aansturing het juist effect sorteert'*, en of de NAM het CVW voldoende ruimte geeft om zijn taken te vervullen. De NAM geeft aan de analyse van KPMG niet te onderschrijven.[325] Uiteenlopende direct betrokken personen bevestigen in de openbare verhoren het beeld van

320 Deloitte. CVW 2.0 manual, 20 december 2017.
321 Verslag openbaar verhoor van de heer Hut, 12 september 2022.
322 Verslag openbaar verhoor van de heer Schotman, 7 september 2022.
323 CVW. Brief van de Commissie van Toezicht aan minister Kamp, 31 maart 2015.
324 CVW. Rapportage over 2015 van de Commissie van Toezicht CVW aan minister Kamp, 19 februari 2016.
325 KPMG. Audit CVW – een nulmeting, 29 september 2017.

KPMG. Onder hen de secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken (Maarten Camps), de verantwoordelijk gedeputeerde van de provincie Groningen (Eelco Eikenaar) en de secretaris van het Gasberaad (Susan Top).

> *De afstand tussen NAM en CVW is volstrekt onvoldoende geweest.*
>
> *Openbaar verhoor Maarten Camps, 28 september 2022*

> *In mijn ogen was het CVW een verlengstuk van de NAM.*
>
> *Openbaar verhoor Eelco Eikenaar, 26 september 2022*

> *Wij noemden het eigenlijk altijd in één adem: NAM/CVW. Dat was voor ons een en hetzelfde. Het waren andere gezichten en het was 40 kilometer verderop – Assen en Appingedam – maar daarmee had je het ook wel gehad, ja.*
>
> *Openbaar verhoor Susan Top, 27 juni 2022*

De nauwe betrokkenheid van de NAM bij het CVW lijkt hoofdzakelijk voort te komen uit NAM's behoefte om ervoor te zorgen dat het CVW binnen de kaders van NAM's aansprakelijkheid blijft opereren zodat er niet 'onnodig' geld wordt uitgegeven aan schadeherstel of versterking. Van de bedoeling dat het CVW op 'enige afstand' van de NAM zijn taken uitvoert komt daardoor weinig terecht.

Secretaris-generaal Maarten Camps van het ministerie van Economische Zaken zegt dat de betrokkenheid van de NAM bij het CVW op voorhand '*anders*' is ingeschat: "*We hebben gedacht dat de NAM een contract zou sluiten met het CVW, waarbij het CVW in zelfstandigheid en binnen een ruim mandaat besluiten zou kunnen nemen over schadeafhandeling en versterking en niet voor heel veel losse dingen ook weer contact zou moeten leggen met de NAM [...]. Dat blijkt dus – daar zijn we gaandeweg ook achter gekomen – onvoldoende het geval te zijn geweest*."[326]

De nauwe band tussen de NAM en het CVW roept de vraag op in welke mate het CVW onafhankelijk kan opereren. Voor bewoners en andere betrokkenen – de Groninger Bodem Beweging, de Dialoogtafel – is dit een belangrijke vraag. Er is veel weerstand tegen de constructie waarin de slager zijn eigen vlees keurt en de NAM als veroorzaker van schade ook de partij is die beoordeelt of schades vergoed worden. Met de introductie van het CVW is de NAM niet langer de beoordelaar. Het is dan wel van belang dat het CVW vrij en onafhankelijk kan handelen, en geen verlengstuk is van de NAM.

326 Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 2022.

Volgens de NAM kan het CVW zelfstandig werken, maar wel binnen de '*aansturingslijnen*' van de NAM.[327] De NAM blijft bepalen wat het beleid en de uitgangspunten zijn voor de schadeafhandeling en versterking, en het CVW voert uit. Bij de schadeafhandeling betekent dit bijvoorbeeld dat de schade wordt beoordeeld door deskundigen die het CVW inhuurt, maar de beoordeling van de schade plaatsvindt op basis van een schadeprotocol dat is vastgesteld door de NAM. Het CVW en de NAM ontkennen in de verhoren dat de NAM ooit heeft gestuurd op bepaalde schadeafhandelings- of versterkingsuitkomsten.[328] In deze paragraaf zal de betrokkenheid van de NAM en het CVW nader besproken worden in relatie tot schadeafhandeling en versterking.

Tekstkader 6.7 Financiering CVW

Voor de financiering van het CVW is het onderscheid tussen drie verschillende posten (of 'percelen') relevant:

- Perceel 1: Alle uitgaven die worden gedaan met betrekking tot de eigen bedrijfsvoering. Hieronder vallen bijvoorbeeld de salarissen van de eigen medewerkers. Tegenover deze uitgaven staat een 'marktconforme' beloning van de NAM: een toeslag op de uurtarieven van de CVW-medewerkers. Zolang deze beloning hoger uitvalt dan de gemaakte kosten, behaalt het CVW winst.
- Perceel 2: Uitgaven voor werkzaamheden gedaan in het kader van inspectie en beoordeling van panden (voor zowel schadeafhandeling als preventief versterken), verricht door bedrijven ingehuurd door het CVW.
- Perceel 3: Uitgaven voor werkzaamheden gericht op schadeherstel en het uitvoeren van preventieve versterkingsmaatregelen, verricht door bedrijven ingehuurd door het CVW.

Uitgaven voor perceel 2 en 3 worden direct door de NAM voldaan. Het idee is dat er (op papier) geen afhankelijkheid bestaat tussen de vergoeding die het CVW van de NAM ontvangt (perceel 1) en de kosten die het CVW maakt op het gebied van schadeafhandeling en versterking (percelen 2 en 3).

Fel protest en veel kritiek op winst CVW

Het CVW noemt zichzelf een '*bewonersgerichte organisatie*' en zegt dat bij alles wat het doet de bewoner centraal moet komen te staan. Met bewonerstevredenheidsonderzoeken probeert het CVW een vinger aan de pols te houden. Deze onderzoeken laten zien dat schademelders het CVW in 2015 beoordelen met gemiddeld een 7,1.[329] In de loop der jaren zwelt de kritiek

327 Verslag openbaar verhoor van de heer De Haan, 30 juni 2022.
328 Verslag openbare verhoren van de heer Hut, 12 september 2022 en de heer Schotman, 7 september 2022.
329 CVW. Jaarrapportage 2015 Centrum Veilig Wonen.

op het CVW echter aan. De organisatie krijgt te maken met verschillende protestacties door bewoners en gedupeerden. Het grootste kritiekpunt is dat het CVW niet onafhankelijk is. In september 2016 bezetten leden van de Groninger Bodem Beweging (GBB) het gebouw in Appingedam. De GBB uit kritiek op de schadeafhandeling door het CVW en vindt dat te veel schades niet worden vergoed, met een '*zee aan C-schades*' (schades beoordeeld als niet door bevingen veroorzaakt) als resultaat.[330] In december 2017 voert de GBB opnieuw actie bij het CVW. Dit keer vanwege het nieuws dat het CVW in 2016 2,4 miljoen euro winst heeft behaald.[331] Enkele maanden later, in maart 2018, beginnen actievoerders bij het CVW-kantoor een hongerstaking tegen de gaswinning.[332]

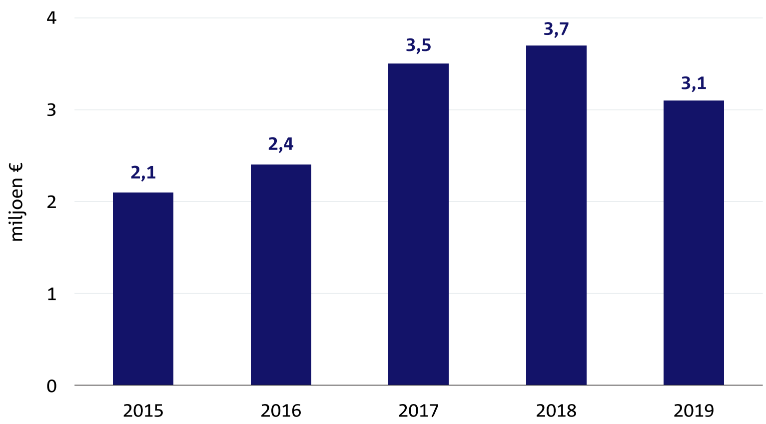
> *Tot mijn verbazing kon dat Centrum Veilig Wonen als instituut zelfs winst maken. Ik dacht: winst maken? Dat is toch al te gek voor woorden? Je moet gewoon zorgen dat de schade wordt vergoed.*
>
> *Openbaar verhoor Herman de Muinck, 27 juni 2022*

Het CVW is een private onderneming met winstdoelstelling (zie paragraaf 5.4.3 van hoofdstuk 5). Aandeelhouders van het CVW zijn ingenieursbedrijf Arcadis en schadebedrijf CED. Er is jaarlijks ophef over de miljoenenwinst die het CVW behaalt. De Groninger Bodem Beweging en Tweede Kamerleden reageren ontstemd op het nieuws dat het CVW miljoenen winst behaalt.[333] Het blijkt voor bewoners en andere betrokkenen moeilijk te verteren dat een organisatie die zich bezighoudt met het oplossen van problemen van Groningse gedupeerden, tegelijkertijd miljoenen winst boekt. Ook rijst de vraag of het verdienmodel het CVW prikkels geeft om zo weinig mogelijk schadevergoedingen uit te keren, of zo min mogelijk te besteden aan de versterking. De Groninger Bodem Beweging vindt het schandalig dat het CVW winst maakt en noemt het '*bloedgeld*'. De secretaris van de Groninger Bodem Beweging wil daarnaast dat er duidelijkheid komt over het verdienmodel van het CVW. "*Hoe maken ze winst? Is er een verband met het grote aantal schades dat wordt afgewezen en het stempel C-schade krijgt?*"[334]

Ook Tweede Kamerleden mengen zich in de discussie over de winsten van het CVW (zie figuur 6.7). In december 2017 neemt de Kamer een motie aan van het Kamerlid Beckerman (SP), waarin staat dat het '*zeer ongewenst*' is dat het CVW winst maakt.[335] Daarnaast vraagt Van Tongeren (GroenLinks) aan minister Wiebes (Economische Zaken) opheldering over het verdienmodel van het CVW. Wiebes schrijft eind 2017 dat de inkomsten van het CVW voortkomen uit de '*opdrachtverlening door NAM*'. De inkomsten van het CVW staan volgens Wiebes los van de kosten van schadeherstel en versterkingsmaatregelen. Die kosten worden rechtstreeks door de NAM voldaan.[336] Het CVW ontkent dat er een verband is tussen hoe schades

330 RTV Noord (8 september 2016).
331 Eemskrant.nl (15 december 2017).
332 RTV Noord (12 maart 2018).
333 RTV Noord (19 december 2017); RTV Noord (23 oktober 2018).
334 Hofslot, van (9 december 2016).
335 Kamerstuk II 2017/18, 34775-XIII, nr. 86.
336 Kamerstuk II 2017/18, 33529 nr. 402.

worden afgehandeld en het verdienmodel, waarbij het CVW een toeslag ontvangt boven op het uurtarief van CVW-medewerkers. Ook het beeld dat door de winsten minder geld beschikbaar is voor schadeherstel of versterkingsmaatregelen klopt volgens het CVW niet.[337]



Figuur 6.7 Winsten van het CVW, 2015-2019 (in miljoenen euro's)

Bron: Jaarverslagen CVW

Al met al is de opzet om met de oprichting van het CVW te zorgen voor meer onafhankelijkheid en objectiviteit in het schade- en versterkingsproces verre van geslaagd. De gekozen constructie ('op enige afstand') en daarmee samenhangende grote bemoeienis van de NAM, resulteert erin dat Groningers met een groot wantrouwen kijken naar het CVW. De miljoenenwinsten zorgen voor extra boosheid en onbegrip. Met het CVW is gekozen voor schijnonafhankelijkheid, en het CVW heeft daarmee nooit een goede oplossing kunnen zijn. Het falen van het CVW ligt dus al besloten in de opzet en het wantrouwen in de regio.

6.4.2 Zoektocht naar publieke regie

Zorgen bij regionale bestuurders

In de loop van 2014 beginnen lokale bestuurders zich zorgen te maken over de schaal en het tempo van de versterkingsoperatie (zoals nader beschreven in paragraaf 6.4.10). Zij vinden dat de versterkingsproblematiek te complex is om alleen aan de NAM over te laten. In een persoonlijke mail die gedeputeerde William Moorlag in november 2014 aan minister Kamp stuurt, constateert hij dat er bij de versterkingsopgave een '*publiekrechtelijk spoor*' noodzakelijk is "*daar waar sprake is van ingrepen die diep ingrijpen op de belangen en in de persoonlijke levenssfeer […]. Het kan bijvoorbeeld niet zo zijn dat een bedrijf dat in opdracht van de NAM werkt, bepaalt of mensen wel of niet hun huis moeten verlaten.*" Moorlag vindt dat er extra afspraken en maatregelen nodig zijn in aanvulling op het bestuursakkoord dat in januari 2014

337 Verslag openbaar verhoor van de heer Hut, 12 september 2022.

gesloten is.[338] In januari 2015 komen minister Kamp, de betrokken gemeenten en de provincie een aanvullend bestuursakkoord overeen. De totstandkoming van dit akkoord is onderwerp van paragraaf 6.5.1. In deze paragraaf ligt de focus op de zoektocht naar de inrichting van het ‘publieke spoor’, wat uiteindelijk resulteert in de aankondiging dat er een Nationaal Coördinator Groningen komt.

Op 3 december 2014 brengen Moorlag en de Groningse commissaris van de Koning Max van den Berg een bezoek aan minister Kamp. Het bezoek is georganiseerd naar aanleiding van de mail die Moorlag in november aan de minister heeft gestuurd. Volgens Moorlag wil minister Kamp ‘*niks*’ weten van zijn oproep voor meer publieke regie.[339] In een brief die de provincie en betrokken gemeenten later in december aan Kamp sturen, zetten zij hun wensen nog een keer op een rij. Ze pleiten voor “*De inrichting van een publiek spoor onder rijksverantwoordelijkheid, met een sterke regionale inbreng. Deze publiekrechtelijke organisatie dient als aanvulling op en tegenwicht van de civielrechtelijke schadeorganisatie die in opdracht van de NAM wordt ingericht. Tot de taken van zo’n publiekrechtelijke organisatie rekenen wij ook de ondersteuning van burgers in complexe schadegevallen, of in situaties waarin de gevolgen voor burgers zeer ingrijpend zijn*.”[340]

> *De samenleving werd niet alleen met een technisch probleem geconfronteerd, maar met sociale ontwrichting: de scheur in de muur was een scheur in de samenleving.*
>
> *Max van den Berg, 5 september 2022*

Komst van de Nationaal Coördinator Groningen
Minister Kamp gaat akkoord met het plan om een ‘*publiek regieorgaan*’ in te stellen, dat een plek zal krijgen naast het CVW dat per januari 2015 van start gaat. Op verzoek van Kamp buigen twee rijksambtenaren zich over de vraag hoe publieke regie concreet kan worden ingevuld.[341] Na het voeren van gesprekken in het kerstreces met lokale bestuurders en andere betrokken komen de ambtenaren op 8 januari 2015 met hun adviesnotitie *Concretisering en organisatie ‘publieke regie’ met betrekking tot ontwikkeling gaswinningsgebied Groningen*.[342] De ambtenaren stellen in de notitie dat er bij de geïnterviewde betrokkenen een brede consensus bestaat over de noodzaak voor meer publieke regie in de aanpak in het Groningse gaswinningsgebied. Ook schrijven ze dat publieke regie “*het beste georganiseerd [kan] worden in de vorm van een interdepartementale, deels gedeconcentreerde rijksdienst (in casu een programmadirectie met een regionaal en een Haags deel).*” De leiding over deze rijksdienst kan op verschillende manieren worden ingevuld. In de notitie staan vier varianten: een regeringscommissaris, een nationaal

338 Mailbericht van Moorlag aan minister Kamp zoals verstuurd op 18 november 2014.
339 Verslag openbaar verhoor van de heer Moorlag, 14 september 2014.
340 Memo namens provincie Groningen en tien gemeenten aan minister Kamp inzake een aantal actuele en relevante aspecten van het aardbevingendossier, 10 december 2014.
341 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake bepaling inzet dilemma’s pressurecooker-sessies, 9 december 2014.
342 Gesprekken met Moorlag (gedeputeerde), Bakker (burgemeester Bedum), Rodenboog (burgemeester Slochteren), Bonnema (secretaris Slochteren), Ten Brink (burgemeester Loppersum), Schotman (NAM-directeur), Kruyt (CVW-directeur), Wallage en Kamminga (voorzitters Dialoogtafel), Klaassen (Onafhankelijk Raadsman), Van der Schaaf (wethouder gemeente Groningen), Kleine (projectleider aardbevingen gemeente Groningen), vertegenwoordigers woningcorporaties en Groot (burgemeester Delfzijl).

coördinator, een zware interdepartementale programmadirecteur of een rijksregisseur. Een programmadirecteur ligt het meest voor de hand, zo schrijven de ambtenaren, omdat de benoeming van een regeringscommissaris of een nationaal coördinator meer tijd kost en zo'n benoeming '*ingrijpende consequenties [kan] hebben voor de bestuurlijke verhoudingen.*'[343]

Op 12 januari 2015 is er een bestuurlijk overleg tussen minister Kamp, de twaalf aardbevingsgemeenten en de provincie. Wat volgt is een discussie over de bevoegdheden van het publieke regieorgaan, en het type functionaris dat leiding moet gaan geven aan deze organisatie. Het ministerie van Economische Zaken heeft een voorkeur voor een programmadirecteur-generaal (dg), maar de regio ziet meer in een deltacommissaris.[344] In zijn verhoor bevestigt gedeputeerde Moorlag dat de regio een '*delta-achtige aanpak*' voor ogen had '*dus ook met een figuur als een deltacommissaris, met een eigen budget en eigen bevoegdheden*'. Moorlag: "*De minister stelde zich op het standpunt dat dat maar iets zou moeten zijn van een project-dg onder zijn verantwoordelijkheid. Hij heeft daarvoor echt grote druk op het gezelschap uitgeoefend. […] Bij die bijeenkomst heeft de commissaris dus heel krachtig duidelijk gemaakt dat een project-dg niet voldoende was. Daar is de figuur van de Nationaal Coördinator uit gekomen.*"[345] Ondanks de geschilpunten komen de betrokken partijen uiteindelijk overeen dat er een Nationaal Coördinator Groningen komt die leiding gaat geven over een regieorganisatie: de Overheidsdienst Groningen.[346] De uiteindelijke keuze voor een nationaal coördinator lijkt het meest in lijn met de wens van de regio, al kan het ook als een compromis worden gezien tussen een project-dg en een deltacommissaris.

Minister Kamp kondigt op 9 februari 2015 de komst van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) en de Overheidsdienst Groningen aan. De NCG en de overheidsdienst zijn onderdeel van de plannen uit het aanvullend bestuursakkoord. Kamp stelt Hans van der Vlist aan als kwartiermaker om de plannen voor de NCG en de Overheidsdienst Groningen verder uit te werken. Van der Vlist was eerder onder meer gedeputeerde in Zuid-Holland en directeur-generaal en secretaris-generaal bij het ministerie van VROM. Het CVW blijft als uitvoeringsorganisatie bij de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie betrokken.

Ook NAM en Shell zeggen publieke regie toe te juichen
Ook de NAM en Shell onderschrijven de noodzaak voor meer publieke regie in Groningen. Schotman, de directeur van de NAM, verklaart in zijn openbaar verhoor dat de NAM meer publieke regie zag als "*een belangrijke en vooral noodzakelijke stap […] om de uitdagingen die in Groningen lagen aan te pakken*." Bij de schadeafhandeling en versterkingsopgave komen zo veel dilemma's kijken die niet '*NAM's ding*' zijn, dat het volgens Schotman niet anders kan dan dat de overheid hierin een rol gaat spelen.[347] Ook in februari 2015 zegt Schotman al dat de NAM meer publieke regie toejuicht. In een vergadering van het College van Beheer Maatschap plaatst Schotman wel de kanttekening dat de NAM '*beducht*' is voor '*ongelimiteerde*

343 Ministerie van EZ. Adviesrapport over concretisering en organisatie 'publieke regie' met betrekking tot ontwikkeling gaswinningsgebied Groningen, 8 januari 2015.
344 Provincie Groningen. Onderhoud akkoord Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen, 18 januari 2015.
345 Verslag openbaar verhoor van de heer Moorlag, 14 september 2014.
346 Bijlage 2 aanvullend bestuursakkoord, februari 2015.
347 Verslag van het openbaar verhoor van de heer Schotman, 7 september 2022.

kostenposten', en dat de NAM daarom voorstander is van "*budgettaire begrenzing bij het op zich nemen van aansprakelijkheid*."[348]

Ook Shell vindt het een goede zaak dat bepaalde verantwoordelijkheden met betrekking tot het afhandelen van schades en de versterking terechtkomen in het publieke domein, omdat beide zaken niet NAM's '*core competencies*' zijn. "*At the onset of the earthquake dossier it was logical (and probably unavoidable) that NAM took the lead in all related surface activities [...]. Looking forward, NAM needs to proactively move more responsibility to government agencies such as the NCG for matters that require public or governmental decisions and cooperation*", staat in een intern memo. Dit maakt het volgens Shell mogelijk om beter zicht te houden op de vraag waar de NAM wel of geen aansprakelijkheid voor draagt: *"This will allow liabilities to be more effectively managed, with clear protocols around validation of costs, demonstrable optimization, and appropriate cost drivers for these non-NAM entities."* Het bedrijf wil vermijden dat de NAM de controle verliest over welke kosten wel of niet onder haar aansprakelijkheid vallen en daardoor opdraait voor alle gemaakte kosten. Shell omschrijft dit als: *"The risk of losing control and solely ending up as the party 'picking up the account' without having sufficient control over spend however should be managed actively."*[349]

De NAM en Shell zien in meer publieke regie zowel een kans als een risico. Het is een kans omdat een grotere regierol voor de overheid betekent dat de NAM een stap terug kan doen bij de schadeafdeling en de versterking. Het besef groeit dat de NAM daarvoor niet de aangewezen partij is. Een mogelijk risico is controleverlies. Wanneer de NAM minder goed in staat is om de schadeafhandeling en versterking binnen de perken te houden, bestaat het risico dat er meer wordt gedaan en er dus meer kosten worden gemaakt dan de NAM vanuit haar aansprakelijkheid nodig acht.

6.4.3 De Nationaal Coördinator Groningen: oliemannetje zonder doorzettingsmacht

Geen formele doorzettingsmacht voor de NCG
Als minister Kamp in februari 2015 de komst van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) aankondigt, is nog niet besloten welke bevoegdheden aan de NCG gemandateerd worden. Mandatering houdt in dit geval in dat de NCG de bevoegdheid krijgen om namens de gemeente, de provincie of het Rijk een besluit te nemen. Dit moet ervoor zorgen dat de NCG over voldoende '*doorzettingsmacht*' zal beschikken. In lijn met wat het kwartiermakersteam van Van der Vlist voorstelt, wordt uiteindelijk besloten om geen bevoegdheden aan de NCG te mandateren. In plaats daarvan zal worden uitgegaan van de '*ongewijzigde bevoegdheden en de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling*'.[350]

Ambtenaren van Economische Zaken schrijven in 2015 aan minister Kamp dat gemeenten niet graag hun bevoegdheden mandateren aan de NCG, omdat dit een beperking betekent van de rol van gemeenteraden. Daarnaast is voor het overdragen van bevoegdheden aan de NCG

348 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 558e vergadering van het College van Beheer Maatschap, 4 februari 2015.
349 Shell. Note for discussion – Groningen earth tremor impact – update, 14 april 2015.
350 Toelichtend memo bij het Instellingsbesluit Nationaal Coördinator Groningen en de beschrijving van de governance van het Programma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen, maart 2015.

een tijdrovende wetswijziging noodzakelijk, wat ten koste zal gaan van een snelle start van de Nationaal Coördinator. De inschatting van het kwartiermakersteam is dat, ook als de NCG niet over formele bevoegdheden beschikt, de NCG wel degelijk effectief kan zijn als er voldoende '*doorzettingskracht*' is.[351]

De gedachte is dat deze doorzettingskracht vanzelf zal ontstaan wanneer de NCG met betrokken bestuurders tot plannen komt om de problemen in Groningen samen op te lossen. In het NCG-instellingbesluit van mei 2015 is opgenomen dat nog '*onderzocht*' zal worden of "*het opportuun is dat betrokken bestuursorganen specifieke bevoegdheden mandateren aan de Nationaal Coördinator."* Burgemeester Albert Rodenboog van Loppersum verklaart in zijn verhoor dat hij er voorstander van was dat de NCG zo snel mogelijk begon. "*We hebben gezegd: we hebben iemand nodig. We zijn niet begonnen te klieren over: hoe gaan we dat dan organiseren? Want dan ben je twee jaar verder en we hadden gewoon snelheid nodig*", aldus Rodenboog.[352]

Het is in 2015 een bewuste keuze geweest van alle betrokkenen om aan de NCG geen formele doorzettingsmacht te geven, maar om erop te vertrouwen dat door de doorzettingskracht die zou ontstaan de NCG voldoende slagvaardig kon opereren.

Tekstkader 6.8 De taken van de NCG

Op basis van het instellingsbesluit van 1 mei 2015 krijgt de NCG de volgende taken:
- jaarlijks een voorstel doen aan de betrokken ministers over het Programma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen;
- het adviseren van betrokken bestuurders over de uitvoering van het programma;
- voorstellen doen voor de agenda van de onderraad van de ministerraad (de REZIM)/Gedeputeerde Staten/colleges van B en W en op verzoek betrokken bestuurders bijstaan;
- het Coördineren en faciliteren van en bijdragen aan de uitvoering van het programma;
- het bewaken van de voortgang van de uitvoering van het programma en daarover rapporteren aan bestuurders;
- het bevorderen van overleg tussen en met bestuurders;
- het bevorderen van maatschappelijk, politiek en bestuurlijk draagvlak voor het programma en van maatschappelijke participatie in de uitvoering, en bijdragen aan herstel van vertrouwen;
- het bevorderen van communicatie over het programma.

351 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake gesprek met cvdK en burgemeesters Groningen over de Nationaal Coördinator Groningen en aansluitend overleg met kwartiermaker Hans van der Vlist, 30 maart 2015.

352 Verslag openbaar verhoor van de heer Rodenboog, 29 augustus 2022.

NCG moet zorgen voor een aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen
De plannen en maatregelen om de problemen in Groningen het hoofd te bieden moeten terechtkomen in het *Programma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen* (uiteindelijk bekend als 'het meerjarenprogramma'). Dit is een allesomvattend plan met daarin voor een periode van vijf jaar "*alle maatregelen en voorzieningen om de opgaven in Groningen op het gebied van bescherming tegen veiligheidsrisico's als gevolg van aardbevingen en het voorkomen en afhandelen van schade als gevolg van aardbevingen te realiseren.*" De plannen uit het programma moeten zorgen voor een verbetering van de leefbaarheid, duurzaamheid en economie in het aardbevingsgebied. Het programma is dus breder dan het verbeteren van de schadeafhandeling en het op gang brengen van de versterking. De minister van Economische Zaken stelt het programma jaarlijks vast. Het is aan de Nationaal Coördinator om ervoor te zorgen dat het programma tot stand komt, in samenspraak met de betrokken gemeenten, de provincie en het kabinet. Ook moet de NCG '*faciliteren*' dat de bedachte plannen vervolgens worden uitgevoerd.[353] De NCG krijgt ondersteuning van de Overheidsdienst Groningen. Deze dienst bestaat uit twee delen: het ene deel is gevestigd in de regio en het andere in Den Haag. Bij de dienst komen mensen te werken uit de betrokken gemeenten, uit de provincie en het Rijk. Zowel de NCG als de Overheidsdienst Groningen vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken.

Hans Alders benoemd als NCG
In mei 2015 benoemt minister Kamp Hans Alders tot Nationaal Coördinator Groningen. Alders is geen onbekend gezicht in de provincie. Hij was van 1996 tot en met 2007 commissaris van de Koningin in Groningen. Eerder was Alders Tweede Kamerlid (1982-1989) en minister van VROM (1989-1994) voor de PvdA. Vrij Nederland bestempelt hem in 2020 tot '*polderkoning'* vanwege zijn rol bij het Schipholdossier en zijn aanpak om met betrokken partijen in gezamenlijk overleg aan een 'Alderstafel' tot oplossingen te komen.[354]

De benoeming van Alders tot Nationaal Coördinator is in lijn met de wens van de regio. Gedeputeerde William Moorlag verklaart in zijn openbaar verhoor dat Alders in de provincie gezien werd als een geschikte kandidaat, en dat de betrokken gemeenten zich achter het voorstel voor zijn benoeming schaarden. "*Kamp had andere mensen op het oog. Dat is ook weer heel moeizaam gegaan met de minister [...]. Maar goed, dat schip hebben we de haven in weten te keren*", licht Moorlag toe.[355] Documenten laten zien dat ambtenaren van Economische Zaken inzetten op een '*zware, ervaren ambtenaar'* en niet een '*politiek-bestuurlijk figuur*' zoals de regio voor ogen heeft.[356] Met de benoeming van Alders trekt de regio aan het langste eind. Alders begint in juni 2015 als Nationaal Coördinator Groningen. In zijn eerste maanden stort hij zich op het schrijven van het eerste meerjarenprogramma. De publicatie van het eerste meerjarenprogramma volgt in december 2015. In december 2016 volgt het tweede (en laatste).

353 Stcrt. 2015, 12511.
354 Keken, van & Kuijpers (15 april 2020).
355 Verslag openbaar verhoor van de heer Moorlag, 14 september 2022.
356 Ministerie van EZ. Notitie bestuursraad inzake kwartiermaker overheidsdienst Groningen/Nationaal Coördinator Groningen, mei 2015; Ministerie van AZ. Notitie aan minister-president Rutte inzake MR 1mei, agpt. 16. Gaswinning Groningen, 19 april 2015.

> *Die Nationaal Coördinator was echt volgens mij dé oplossing voor het gebied wat betreft het optreden van de overheden.*
>
> *Openbaar verhoor Henk Kamp, 3 oktober 2022*

Alders verklaart in zijn openbaar verhoor dat hij als NCG niet begon '*met een geweldige discussie over 'wie is bevoegd voor wat', maar met de hele dag te benadrukken dat dit alleen zou gaan lukken als we het samen deden.*'[357] Minister Kamp was en is ervan overtuigd dat de Nationaal Coördinator 'het gebied' vooruit had kunnen helpen: "*de rijksoverheid, de provinciale overheid en de gemeentelijke overheden hebben volgens mij alle bevoegdheden die ze nodig hebben. Als die goed samenwerken en als één geheel constructief optreden om dingen voor elkaar te maken die nodig zijn voor het gebied, en dat onder leiding van de NCG met zijn eigen overheidsdienst Groningen, had dat kunnen lopen.*" Dat dit uiteindelijk onvoldoende van de grond komt, wijt minister Kamp aan het gebrek aan samenwerking tussen de drie verschillende overheden.[358] Dit ondanks de manier waarop de NCG zich presenteert: als een samenwerking van de twaalf Groninger gemeenten in het bevingsgebied, de provincie Groningen en de rijksoverheid.

Aansprakelijkheid blijft uitgangspunt in samenwerkingsafspraken
Naast het schrijven van het eerste meerjarenprogramma gaat Alders in zijn eerste maanden als Nationaal Coördinator met de NAM en het ministerie van Economische Zaken om de tafel om afspraken te maken over de rolverdeling tussen de NAM en de NCG (het CVW blijft als uitvoeringsorganisatie betrokken). Het resultaat van deze onderhandelingen is vastgelegd in een document met samenwerkingsafspraken, dat in maart 2016 wordt ondertekend door secretaris-generaal Camps, NCG Alders en NAM-directeur Gerald Schotman. Alders heeft duidelijk voor ogen wat met deze afspraken bereikt moet worden. In een notitie die wordt gedeeld met het ministerie van Economische Zaken schrijft Alders in oktober 2015 dat het "*uiteindelijke doel is om NAM in toepassing en uitvoering op de achterbank plaats te laten nemen en niet in de drivers seat*." De NCG moet genoeg ruimte krijgen om publieke regie te voeren.[359] De uiteindelijke afspraken leiden er volgens het ministerie van Economische Zaken voor dat de NAM verder op de achtergrond komt te staan bij de schadeafhandeling en versterking, zodat de NCG '*op de voorgrond*' kan opereren om zo zijn regierol te vervullen.[360]

Op basis van de samenwerkingsafspraken krijgt de NCG drie rollen toebedeeld.[361] Bij het afhandelen van reguliere schade krijgt de NCG een 'monitorende' rol. Dit houdt in dat de NCG toezicht gaat houden op de manier waarop het CVW deze schades afhandelt. Bij complexe schades gaat de NCG een bemiddelende rol vervullen. Dit betekent dat de NCG met betrokken partijen op zoek gaat naar een oplossing voor gedupeerden die kampen met complexe schades. Bij de versterking is een 'programmatische regierol' weggelegd voor de NCG. Onderdeel van de

357 Verslag openbaar verhoor van de heer Alders, 28 september 2022.
358 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 3 oktober 2022.
359 NCG. Memo inzake uitgangspunten voor de verhouding van NCG met de NAM, oktober 2015.
360 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake telefoongesprek dhr. Schotman (NAM) inzake omkering bewijslast mijnbouwschade, 30 oktober 2015.
361 Samenwerkingsafspraken EZ, NCG en NAM, maart 2016.

samenwerkingsafspraken is de instelling van een Arbiter Aardbevingsschade, die moet zorgen voor een '*onafhankelijke, laagdrempelige en snelle geschillenbeslechting*'. In paragraaf 6.4.6 komt deze Arbiter nader aan bod.

De samenwerkingsafspraken laten onverlet dat de aansprakelijkheid van de NAM leidend blijft bij het afhandelen van schade en in de versterkingsaanpak. Alders heeft weliswaar '*alle ruimte'* gekregen om zijn rollen te vervullen, maar het kabinet is heel duidelijk dat dit allemaal moet gebeuren binnen de kaders en grenzen van NAM's aansprakelijkheid.[362] Dit is ook expliciet vastgelegd in de samenwerkingsafspraken. De afspraken zien toe op '*afhandeling van fysieke schade als gevolg van aardbevingen waarvoor NAM aansprakelijk is'* en versterken met '*het oog op aardbevingsrisico*'. Doordat de aansprakelijkheid van de NAM nog steeds leidend is, blijft de NAM een grote rol spelen bij de schadeafhandeling en versterking. Op schadegebied is het nog steeds de NAM die het schadeprotocol vaststelt (wel in overleg met de NCG). Ook bij de versterking houdt de NAM een flinke vinger in de pap. De NAM moet elk versterkingsproject goedkeuren, en na goedkeuring is het de NAM die het CVW opdracht geeft om een project uit te voeren. Alders maakt dan wel alle plannen, maar '*het moest allemaal goedgekeurd worden door de NAM'*.[363]

Het idee is dat met de komst van de NCG de schadeafhandeling en de versterking meer in het publieke domein terechtkomen. Dit betekent volgens het ministerie van Economische Zaken en de NAM dat zij meer naar de achtergrond kunnen treden. Secretaris-generaal Camps verklaart in zijn verhoor dat de aanstelling van de Nationaal Coördinator voor het ministerie van Economische Zaken '*een stap terug'* betekent in de '*directe bemoeienis'* van het departement met de versterking en de schadeafhandeling: het is nu aan de NCG.[364] Op de achtergrond blijft de NAM als aansprakelijke partij echter ook een prominente rol vervullen.

6.4.4 Wetsvoorstel ter versterking van de positie van de Nationaal Coördinator Groningen

Wetsvoorstel moet leiden tot sterkere positie NCG
Alders komt er al snel achter dat de samenwerkingsafspraken zoals die zijn overeengekomen tussen de NCG, de NAM en het ministerie van Economische Zaken, in de praktijk tekortschieten. In het tweede meerjarenprogramma, dat in december 2016 verschijnt, schrijft Alders dat er behoefte is aan sterkere publieke regie. "*De NAM op afstand, het CVW als pure uitvoerings-organisatie en de NCG sterker in een onafhankelijke regierol is de oproep."* Het schadeproces moet onafhankelijker worden ingericht. Ook de '*omvangrijke en complexe*' versterkingsopgave maakt een sterkere regierol van de NCG noodzakelijk. Bij de versterking moet "*de afweging over de vaststelling en toepassing van normen en procedures [...] een publieke zijn. Een afweging die ook gepaard moet gaan met doorzettings*macht."[365] Eerder in 2016, op 14 september, heeft Tweede Kamerlid Stientje van Veldhoven (D66) al de oproep gedaan om te komen tot een '*werkelijk onafhankelijke schadeafhandeling*' en aan de NCG de daarvoor benodigde bevoegdheden '*te attribueren*'. De motie is Kamerbreed aangenomen.[366]

362 Verslag openbaar verhoor van de heer Alders, 28 september 2022.
363 Verslag openbaar verhoor van de heer Alders, 28 september 2022.
364 Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 2022.
365 NCG (december 2016).
366 Kamerstuk II 2015/16, 33529, nr. 288.

Een wetsvoorstel waaraan ambtenaren van Economische Zaken samen met de NCG sinds het najaar van 2016 werken, moet ervoor zorgen dat de positie van de NCG versterkt wordt en dat de NAM meer op afstand komt van de afhandeling van schade en de versterking. Minister Kamp wordt begin oktober 2016 middels een nota geïnformeerd over de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. In de nota staat dat de rol van de NAM bij de schadeafhandeling en de versterking een terugkerend onderwerp is van maatschappelijke en politieke discussie. De positie en bevoegdheden van de NCG zijn daar volgens de ambtenaren onderdeel van. Twee gebeurtenissen na eind augustus 2016 leiden ertoe dat er opnieuw discussie ontstaat over de rol van de NAM bij de schadeafhandeling.

Tekstkader 6.9 Oorspronkelijke voorstellen in wetsvoorstel versterking positionering NCG[367]

1. Eigenstandige positie NCG en meer gewicht NCG
- 1.1 Wettelijke verankering NCG en meerjarenprogramma;
- 1.2 rechtstreeks aan de NCG opdragen van taken: taken bij wet aan hem opdragen (attributie). Zo kan de NCG op eigen titel taken uitvoeren (en niet langer meer namens de minister van Economische Zaken);
- 1.3 bevoegdheid aan de NCG geven om zelf privaatrechtelijk rechtshandelingen te verrichten (onderzoeken laten uitvoeren, goederen kopen);
- 1.4 bevoegdheid aan de NCG geven om zelf subsidies te verstrekken;
- 1.5 bepaling dat andere bestuursorganen het meerjarenprogramma '*in acht moeten nemen*'. Niet nodig om bevoegdheden van gemeenten te verschuiven naar de NCG.

2. Schadeafhandeling en versterken op afstand van de NAM
- 2.1 De NAM verplichten om externe uitvoeringsorganisatie in te richten (is nu al het geval: het Centrum Veilig Wonen);
- 2.2 de NCG heeft de bevoegdheid om instructies te geven aan de NAM en de uitvoeringsorganisatie, bijvoorbeeld ten aanzien van de kaders en normen die de NAM moet hanteren.

Zo is daar allereerst de aankondiging van de NAM dat zij niet langer samenwerkt met contra-expertisebureau Vergnes. Daarnaast besluiten de Groninger Bodem Beweging en het Groninger Gasberaad om het overleg met de NCG over een nieuw schadeprotocol op te schorten uit onvrede dat de NAM een te grote beslissende rol in het protocol blijft spelen.[368] De ambtenaren

367 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake Nationaal Coördinator Groningen en andere maatregelen in verband met bodembeweging door de gaswinning uit het Groningenveld, 3 oktober 2016.
368 Het Groninger Gasberaad is ontstaan uit de deelnemende maatschappelijke organisaties uit de Dialoogtafel. Zie paragraaf 6.5.3.

schrijven in hun nota: "*Beide genoemde onderwerpen – schadeafhandeling op een grotere afstand van NAM en versterking van de positie van de NCG te attribueren – vragen om wetgeving en worden momenteel uitgewerkt in een wetsvoorstel, met als voornaamste doel het herstel van vertrouwen. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is de rolverdeling waarin NAM aansprakelijk is, CVW uitvoert en NCG regisseert.*"[369]

Vanuit het ministerie en de NCG komen in 2016 verschillende maatregelen die moeten bijdragen aan een sterkere positie van de NCG en het op afstand plaatsen van NAM. Samengevat komt het erop neer dat door het wetsvoorstel de NCG een formele wettelijke taak zou krijgen, en meer regie. De NCG zou normen kunnen definiëren en deze normen kunnen opleggen aan de NAM. De NAM zou daarnaast wettelijk verplicht worden om een uitvoeringsorganisatie op te tuigen (een bevestiging van de bestaande praktijk). Ook zou het meerjarenprogramma van de NCG een veel zwaardere status krijgen (zie ook tekstkader 6.9).

Ondanks Alders' voorkeur om via overleg tot overeenstemming te komen, is de '*heel vergaande wet*' die voorligt volgens hem wel echt nodig. In zijn verhoor verklaart Alders *"Er is crisis. Het is hartstikke leuk dat wij zo met elkaar bezig zijn, maar de mensen die het aangaat, zitten op ons te wachten. Dus een keer moet je zeggen: nu is het gebeurd! Dat had dus te maken met NAM."*[370] Uiteindelijk moet er iemand zijn – de NCG – om knopen door te hakken, bijvoorbeeld over de hanteren normen bij de versterking. Het wetsvoorstel beantwoordt aan die behoefte. Secretaris-generaal Camps zegt in zijn verhoor dat hij heeft waargenomen hoezeer de versterkingsoperatie werd '*gehinderd*' vanwege het ontbreken van doorzettingsmacht van de NCG. *"Er werd veel gebeld, veel gepraat, veel overlegd, en dan kwamen de zaken vaak wel weer goed, maar hij [de NCG] komt niet zeggen: en vind ik dat het zo moet en gaan we het zo doen*", stelt Camps vast.[371] Op zijn beurt noemt minister Kamp het in zijn verhoor '*jammer*' dat het wetsvoorstel überhaupt nodig was. Volgens Kamp had het met '*de wil van samenwerking*' in combinatie met de gezamenlijke overheidsdienst al mogelijk moeten zijn om stappen vooruit te zetten.[372] Minister Kamp lijkt niet goed voor ogen te hebben dat het voor de NCG handig kan zijn om de beslissende stem te hebben als het de NCG niet lukt om er samen met de NAM uit te komen.

Wetsvoorstel stuit op verzet in Den Haag en in de regio
Het voorgenomen wetsvoorstel wekt veel verzet op: bij de NAM, in de regio maar ook interdepartementaal. Bij de NAM overheerst wrevel, of zoals NAM-directeur Schotman in zijn verhoor verklaart: '*zeer gemengde gevoelens*'. Schotman vindt het een goed idee om de NCG meer zeggenschap te geven, maar acht het onverstandig dat de aansprakelijkheid wel bij de NAM blijft. Dat de NAM instructies van de NCG moet opvolgen terwijl de aansprakelijkheid van de NAM ongewijzigd blijft, noemt Schotman een '*fundamenteel probleem*'.[373] In interne documenten uit 2016 is de toon van de NAM aanzienlijk feller. In een nota aan minister Kamp staat dat de NAM heeft aangekondigd dat zij zich '*tot het uiterste*' zal verzetten tegen

369 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake Nationaal Coördinator Groningen en andere maatregelen in verband met bodembeweging door de gaswinning uit het Groningenveld, 3 oktober 2016.
370 Verslag openbaar verhoor van de heer Alders, 28 september 2022.
371 Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 2022.
372 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 3 oktober 2022.
373 Verslag openbaar verhoor van de heer Schotman, 7 september 2022.

het wetsvoorstel.[374] Uit een interne memo van de NAM: "*Het voorstel is ingrijpend en uniek in Nederland – het betreft een vermenging van civiel en publiekrecht. Er is sprake van een positieverandering van EZ en NCG. Voor het zorgvuldig opgebouwde Gasgebouw is dit een eenzijdig voorstel dat niet goed lijkt doordacht. Het effect voor NAM is een (geheel) verlies van controle op schade- en versterkingsopgave terwijl NAM wel de rekening moet blijven betalen en aansprakelijk blijft (blanco cheque).*"[375]

Met het NCG-wetsvoorstel dreigt NAM's grootste nachtmerrie werkelijkheid te worden: wel alles moeten blijven betalen, maar zich niet mogen mengen in de schadeafhandeling en de uitvoering van de versterking om erop toe te zien dat gedane uitgaven wel passen binnen haar aansprakelijkheid. Ambtenaren van Economische Zaken voeren vanaf oktober 2016 regelmatig overleg met de NAM over de voorgestelde plannen in het wetsvoorstel. In plaats van een wetsvoorstel wil de NAM komen tot privaatrechtelijke afspraken om de NAM verder op afstand te plaatsen van schadeafhandeling en versterking. Deze gesprekken over de *NAM op Afstand* (NoA) zullen parallel gaan lopen aan de gesprekken over het wetsvoorstel (zie paragraaf 6.4.5).

Ook bij lokale bestuurders en maatschappelijke partijen zijn twijfels over het wetsvoorstel. Hun bezwaren zijn in november 2016 verwoord in een nota aan minister Kamp. De regio vindt dat het wetsvoorstel niet ver genoeg gaat in het op afstand plaatsen van de NAM en het CVW. Daarnaast dringt de regio erop aan om de NCG onder te brengen bij een ander ministerie (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bijvoorbeeld of Infrastructuur en Milieu), omdat de minister van Economische Zaken al verantwoordelijk is voor het instemmingsbesluit voor de gaswinning.[376] Uit een interne nota van ambtenaren van Economische Zaken van 21 november 2016 aan minister Kamp blijkt dat het wetsvoorstel op verschillende punten is aangepast om tegemoet te komen aan de bezwaren van de regio. Volgens diezelfde nota zijn er geen redenen om de NCG bij een ander ministerie onder te brengen.[377]

Andere ministeries vormen het derde front van verzet. Bezwaren worden geuit in een overleg op 15 november 2016 van de Commissie voor Economische Zaken, Infrastructuur en milieu (CEZIM, een onderraad van de ministerraad). De bezwaren zijn voornamelijk gericht op attributie van taken en bevoegdheden aan de NCG en op indeplaatsstelling van de NCG bij andere overheden en ministeries (zie tekstkader 6.10).

Attributie wordt als ongebruikelijk gezien en er is zorg dat (andere) ministers op hun beleids-terrein '*overruled*' kunnen worden door de NCG. Bij de departementen is er een voorkeur voor mandatering in plaats van attributie. Bij mandatering blijven de verantwoordelijkheid en de zeggenschap bij de minister van Economische Zaken, en kan de NCG in naam van de minister besluiten nemen. Ook is er grote moeite met de voorgenomen indeplaatsstelling. Dit stuit vooral op weerstand bij de ministeries van Infrastructuur en Milieu, van Veiligheid en Justitie

374 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake wijziging Mijnbouwwet (maatregelen in verband met bodembeweging door de gaswinning uit het Groningenveld), 16 november 2016.
375 NAM. Notitie inzake bespreekpunten meeting SG/NCG/Gerald & Thijs, 10 oktober 2016.
376 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake Wijziging Mijnbouwwet (maatregelen in verband met bodembeweging door de gaswinning uit het Groningenveld), 16 november 2016.
377 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake Bespreeknotitie strategisch overleg 22 november 16:00 m.b.t. agendapunten op NBO Groningen., 21 november 2016.

en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De ministeries willen de toezegging dat de NCG geen bevoegdheden krijgt op hun beleidsterrein, zo is te lezen in een adviesnota aan minister Kamp.[378]

Tekstkader 6.10 Toelichting attributie, mandatering en indeplaatsstelling[379]

Bij **attributie** handelt de geattribueerde (de NCG) op eigen naam en verantwoordelijkheid. Op basis van het wetsvoorstel zullen bevoegdheden direct toegekend worden aan de NCG. Zo kan de NCG op eigen naam taken uitvoeren, en handelt hij niet langer namens de minister van Economische Zaken. De NCG blijft wel vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister.

Bij **mandatering** blijft de minister verantwoordelijk voor de taken en bevoegdheden die de NCG namens hem uitoefent. De minister kan het mandaat terughalen om weer zelf de bevoegdheid uit te oefenen. Voor attributie is een wetswijziging vereist.

Bij **indeplaatsstelling** voert de NCG een besluit uit namens een bestuursorgaan. Een bevoegdheid wordt overgenomen van bijvoorbeeld een provincie, gemeente of ministerie. Indeplaatststelling wordt gebruikt bij interbestuurlijk toezicht. Als een gemeente of provincie haar taken verwaarloost, kan de toezichthouder (het Rijk of de provincie) die taken overnemen. Op basis van het voorgestelde NCG-wetsvoorstel kan de minister van Economische Zaken besluiten tot indeplaatsstelling, waarbij de uitvoering wordt overgelaten aan de NCG.

Raad van State adviseert negatief over het wetsvoorstel
Nadat het wetsvoorstel is besproken in de ministerraad, dient de minister van Economische Zaken op 13 december 2016 een adviesaanvraag in voor een spoedbehandeling van het wetsvoorstel. Op hoofdlijnen bevat het wetsvoorstel zoals ingediend bij de Raad van State dezelfde elementen als het allereerste interne wetsvoorstel. Het wetsvoorstel behelst het volgende:
- De NAM wordt verplicht de schadeafhandeling en de versterking te beleggen bij een externe uitvoeringsorganisatie. Gevolg: de NAM kan niet meer volledig zelf bepalen hoe de versterkingsopgave wordt ingevuld.
- De NCG krijgt de bevoegdheid om de NAM en uitvoeringsorganisatie bindende instructies te geven.

378 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake Wijziging Mijnbouwwet (maatregelen in verband met bodembeweging door de gaswinning uit het Groningenveld), 16 november 2016.
379 Ministerie van EZ. Notitie REZIM inzake bevindingen juristenoverleg wetsvoorstel Groningen, november 2016.

- Er is een mogelijkheid tot indeplaatsstelling. Als andere bestuursorganen onvoldoende meewerken aan de uitvoering van de beleidsplannen uit het meerjarenplan, kan de minister van Economische Zaken aan de NCG de bevoegdheid geven om dat te doen.
- Bestuursorganen zijn verplicht om rekening te houden met het meerjarenplan en om instructies van de NCG en concrete beleidsbeslissingen in acht te nemen.
- Er geldt een gedoogplicht voor versterkingsmaatregelen. Bewoners kunnen tegen hun zin verplicht worden om akkoord te gaan met versterkingsmaatregelen.
- De NCG heeft de bevoegdheid om subsidies te verstrekken ten behoeve van de uitvoering van het meerjarenplan.

Het (niet openbaar gemaakte) advies van de Raad van State volgt op 7 april 2017, midden in de kabinetsformatie. De raad adviseert om het wetsvoorstel in deze vorm *niet* aan de Tweede Kamer te versturen. Er zijn drie grote bezwaren. Het eerste is dat de raad verwacht dat het voorgestelde '*hybride stelsel*' zal leiden tot '*juridische complicaties*'. Er zal sprake zijn van een vermenging van privaatrecht en bestuursrecht omdat de NCG de bevoegdheid krijgt om instructies te geven aan de NAM en de uitvoeringsorganisatie. Dit zal vergaande juridisering opleveren (verschillende gerechtelijke procedures, zowel civiele als bestuursrechtelijke, die naast elkaar kunnen gaan lopen). Daarnaast wijst de raad erop dat er geen sprake zal zijn van een werkelijk onafhankelijke schadeafhandeling met de opgenomen '*uitbestedingplicht*': de NAM is verplicht een uitvoeringsorganisatie in te richten die de schadeafhandeling en de versterking gaat uitvoeren. Dat is echter al bestaande praktijk (via het Centrum Veilig Wonen) en zal de schadeafhandeling dus niet per se onafhankelijk maken. Ten slotte stelt de raad dat het wetsvoorstel zal leiden tot een grote en ongebruikelijke concentratie van (in)formele invloed bij één persoon (de NCG). Dat de NCG onder volledige verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken handelt, lost dit niet op, maar brengt de minister juist in een kwetsbare positie: "*Hij kan immers gedwongen zijn formeel verantwoordelijkheid te nemen voor optreden van de NCG waarmee hij niet instemt, of gedwongen zijn afbreuk te doen aan de zelfstandige positie van de NCG terwijl die juist nadrukkelijk door de wetgever is beoogd*."

Vanwege deze bezwaren stelt de Raad van State daarom een alternatief voor, namelijk het instellen van een schadefonds. Op die manier komt het hele schadeproces geheel terecht in het publieke domein. Niet het CVW, maar het fonds gaat schades afhandelen, op basis van normen en procedures die publiekelijk worden vastgesteld. De raad oppert nog twee opties voor het geval dat niet mogelijk is:

1. Het instellen van een college als zelfstandig bestuursorgaan: bevoegdheden worden niet aan één functionaris toebedeeld, maar aan een college dat onafhankelijk opereert en niet onder de verantwoordelijkheid van de minister valt.
2. Het gebruikmaken van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze wet voorziet in de mogelijkheid om een '*openbaar lichaam*' op te richten waar betrokken gemeenten, de provincie en het rijk in kunnen participeren. De NCG zou hiervan de voorzitter kunnen worden.[380]

Deze voorstellen van de raad krijgen in de praktijk geen navolging.

380 Raad van State (7 april 2017).

Wetsvoorstel sterft stille dood
Op 11 april 2017 stellen ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken hun minister op de hoogte van het (negatieve) advies van de Raad van State. Minister Kamp krijgt in een nota het advies om het wetsvoorstel onderdeel te laten zijn van de formatie en het niet op korte termijn naar de Tweede Kamer te sturen. Secretaris-generaal Camps geeft in zijn verhoor aan dat destijds ook al de vraag speelt of het niet tijd is voor een ingrijpende herziening van de schade- en versterkingsaanpak: "*Moeten we de hele organisatie rond versterking en schade niet op een hele andere manier gaan doen? Dat heeft ertoe geleid dat we gezegd hebben: laten we nu niet een nieuw wetsvoorstel gaan maken, er komt straks een nieuw kabinet, wij hebben van dat nieuwe kabinet eigenlijk een reset nodig, op de hele aanpak van Groningen, en daar vloeit dan wellicht weer een nieuw wetsvoorstel uit voort*."[381]

Minister Kamp volgt het advies van zijn ambtenaren op. In een brief aan de Kamer van 15 juni 2017 kondigt hij aan dat hij de besluitvorming over het wetsvoorstel aan zijn opvolger overlaat. Kamp schrijft: "*Het advies van de afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel betreffende de positie van de NCG is inmiddels ontvangen. Ik bestudeer dit advies nu. Naar verwachting zal een nieuw kabinet besluiten over de organisatie van schadeherstel en versterking*".[382] In de brief wordt met geen woord gerept over de inhoud van het (negatieve) advies van de Raad van State.

In het regeerakkoord van het daaropvolgende kabinet-Rutte III is nog wel opgenomen dat de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) in overleg met de regio een wettelijk verankerde onafhankelijke positie krijgt.[383] Minister Wiebes wil echter een andere overlegstructuur dan de bestaande structuur, waarin de NCG een centrale rol speelt. Hij wil rechtstreeks met de regiobestuurders overleggen. De wettelijke verankering van de NCG komt er ook niet in deze kabinetsperiode.

6.4.5 Het traject *'NAM op afstand'*: NAM wil afstand, maar dan op haar voorwaarden

NAM komt met eigen traject
Het wetsvoorstel om de positie van de NCG te versterken is de NAM een doorn in het oog. In overleggen met en brieven aan het ministerie van Economische Zaken uit de NAM haar ongenoegen over de voorgenomen plannen. Het meest bezwaarlijke punt voor de NAM is dat de NCG de bevoegdheid zou krijgen om aan de NAM instructies op te leggen. "*In dit voorstel geeft u namelijk aan via het publiekrecht te willen ingrijpen in de wijze waarop individuele private partij invulling en uitvoering geeft aan (de afwikkeling van) zijn civielrechtelijke aansprakelijkheid.*" Een '*onaanvaardbare aantasting*' volgens de NAM.[384] Shell distantieert zich in gelijke bewoordingen van het wetsvoorstel en de voorgenomen instructiebevoegdheid.[385]

381 Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 2022.
382 Kamerstuk II 2013/14, 33529, nr. 35.
383 Rijksoverheid (10 oktober 2017).
384 NAM. Brief van directeur Schotman aan minister Kamp inzake schade-afhandeling en versterking, 13 oktober 2016.
385 Shell. Een chronologisch overzicht (tijdlijn) van wat in hoofdlijnen is gebeurd met betrekking tot de aardgaswinning in Groningen en de bijbehorende risico's alsmede van belangrijke momenten in de geschiedenis van de Groningse aardgaswinningen vanuit het perspectief van Shell, juni 2021.

De NAM besluit om in november 2016 met een tegenplan te komen. Naar eigen zeggen onderschrijft ze de publieke en politieke wens om de NAM verder op afstand te plaatsen van schadeherstel en versterking. Ook onderschrijft ze de wens om de NCG slagvaardiger te maken. Maar volgens de NAM kan dit bereikt worden op een andere (en in haar ogen betere) manier. Onderdeel van dit alternatieve plan is het maken van een onderscheid tussen de '*ondergrond*' (gaswinning) en de '*bovengrond*' (schade en versterken). De NAM zal zich concentreren op de ondergrond en dus op de gaswinning. De verantwoordelijkheid voor en uitvoering van bovengrondse taken – schadeherstel en versterking – komt te liggen bij een publieke organisatie (zoals de NCG). De financiële bijdrage van de NAM aan schadeafhandeling en versterking zal van tevoren '*in redelijkheid en met objectiviteit*' moeten worden vastgesteld. De NAM zegt dit alternatieve plan graag te willen uitwerken in samenspraak met het ministerie van EZ en de NCG, en verzoekt minister Kamp om het wetstraject officieel te staken.[386] Van beëindiging van het wetstraject is geen sprake, wel volgen er in november en december 2016 verschillende NoA-overleggen (*NAM op Afstand*) tussen de NAM, het ministerie van Economische Zaken en de NCG over (de uitwerking van) NAM's alternatieve voorstel. Ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken spreken van een 'nieuw project' dat zij *NAM Bovengronds* noemen. Dit gezamenlijke project zal parallel lopen aan het wetsvoorsteltraject.[387]

> *We hebben gedacht: kunnen we dit nou niet als extra stap doen, kunnen we nou niet gewoon NAM ertussenuit krijgen?*
>
> *Openbaar verhoor Gerald Schotman, 7 september 2022*

De NAM werkt in november en december 2016 verschillende opties uit om de NAM verder op afstand te plaatsen. De opties zijn erop gericht om de huidige situatie waarin het CVW '*twee kapiteins'* heeft te beëindigen. De minst vergaande optie is dat de NCG het CVW direct gaat aansturen. Een meer ingrijpende mogelijkheid is dat de uitvoering van schadeafhandeling en versterking geheel publiek wordt belegd bij een door de NCG op te richten uitvoerings-organisatie (ter vervanging van het CVW).[388] Volgens een nota van Economische Zaken heeft de eerste optie NAM's voorkeur. In dit scenario zal de NAM echter '*een aanzienlijke vinger in de pap houden'* met betrekking tot het jaarlijks vaststellen van de schade- en versterkingsaanpak en de financiering daarvan. Mogelijke onenigheid moet dan worden opgelost door middel van arbitrage.[389]

Shell schaart zich volledig achter het voorgestelde plan van de NAM. Marjan van Loon, president-directeur Shell Nederland, brengt begin december haar collega Ben van Beurden per mail op de hoogte van de ontwikkelingen. Ze schrijft dat de NAM bezig is met een alternatief

386 NAM. Brief van directeur Schotman aan minister Kamp inzake wetsvoorstel positionering Nationaal Coördinator Groningen, 3 november 2016.
387 Ministerie van EZ. Mailbericht, 22 november 2016, 18.24: Onderwerp: Donderdag a.s (24/11) aftrap Project NAM bovengronds.
388 NAM. Presentatie NAM op afstand: verkenningen, 7 december 2016.
389 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake voorbereiding gesprek dhr. Schotman (NAM) over wetsvoorstel Groningen en alternatieve scenario's, 21 december 2016.

plan om het 'NCG-wetsvoorstel' van tafel te krijgen. "*Hierbij voert NCG uit en belast kosten die te maken hebben met mijnbouwschade door aan NAM. NCG is okee, maar EZ niet want nu zijn zij de partij die het kosten risico heeft als budgethouder van de NCG: als NAM niet wil betalen voor onterechte kosten gaat EZ over budget heen. Dit zou voor de burgers wel een beter model zijn want uitvoering ligt nu formeel niet meer bij NAM. Er wordt op dit moment hard gewerkt aan dit alternatief om het acceptabel te maken*." Mocht Van Beurden minister-president Rutte of minister Kamp nog tegenkomen, dan zou het volgens Van Loon '*goed zijn*' om te benadrukken dat Shell het voornemen steunt om de NAM verder op afstand te zetten, maar dat het voorgestelde NCG-wetsvoorstel onaanvaardbaar wordt bevonden. Shell zou "*het niet op prijs stellen dat het [wetsvoorstel] doorgeduwd lijkt te worden, en graag het betere alternatief willen laten landen.*"[390]

Twijfels bij versterkingsopgave en vrees voor restrisico
Bij de NCG en het ministerie van Economische Zaken is de inschatting dat vooral op schadegebied stappen kunnen wordt gezet om NAM verder op afstand te zetten. Op dit gebied is al veel ervaring opgedaan en er is (dus) beter zicht op de financiële risico's. En juist op het vlak van schadeafhandeling manifesteert zich de groeiende onvrede over de rol van de NAM (zie paragraaf 6.4.7). Bij versterking ligt dit anders. Daar wordt het op afstand zetten van de NAM gezien als risicovol. Een NCG-medewerker voorspelt dat er snel grote onenigheid zal ontstaan over bestedingen en kosten als de NAM te veel op afstand komt van de versterking.[391] Er is nog maar weinig ervaring opgedaan met versterking. De verwachting is dat er nog veel inhoudelijke discussiepunten overblijven en dat er verschillen van inzicht zullen ontstaan over de juiste aanpak. Die verschillen zouden volgens de NCG-medewerker niet allemaal aan de voorkant kunnen worden beslecht. De NAM moet de NCG en het ministerie van Economische Zaken voldoende ruimte en financiële slagkracht bieden om de versterkingsoperatie goed te kunnen uitvoeren. Daarnaast zijn er twijfels over de kennis en kunde van het CVW.[392]

Het ministerie van Economische Zaken vindt het belangrijk dat de kosten en mogelijke risico's bij de NAM blijven, ook als de NAM op afstand komt. De verantwoordelijkheid voor schade en versterking ligt nu nog volledig bij de NAM, en dus draait de NAM op voor alle kosten die daaruit voortkomen. Met de NAM op afstand moeten er vooraf afspraken worden gemaakt over de financiering van schade en versterking.[393] De NAM zal daarbij als uitgangspunt hanteren dat zij alleen kosten vergoedt die in lijn zijn met haar aansprakelijkheid. Alle kosten die buiten NAM's verantwoordelijkheid vallen, zullen voor de rekening van de Staat komen. Volgens het ministerie zal dit de discussie van de '*voorkant*' naar de '*achterkant*' verplaatsen: de NAM wil weliswaar een geldbedrag vooraf beschikbaar stellen om de uitvoering te bekostigen, maar geen '*blanco cheque*' afgeven. Achteraf zal de NAM willen weten waar het geld aan is besteed, en of dit wel efficiënt is en in lijn met haar aansprakelijkheid.[394]

390 Shell. Mailbericht, 2 december 2016, 14.51. Onderwerp: NAM.
391 NCG. Mailbericht, 9 december 2016, 20.03. Onderwerp: Besprekingen NAM en EZ.
392 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake voorbereiding gesprek dhr. Schotman (NAM) over wetsvoorstel Groningen en alternatieve scenario's, 21 december 2016.
393 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake voorbereiding gesprek dhr. Schotman (NAM) over wetsvoorstel Groningen en alternatieve scenario's, 21 december 2016.
394 Mailwisseling EZ en NCG, 25 november 2016. Onderwerp: FW: NAM bovengronds: interne terugkoppeling overleg 24 nov.

Focus NAM op afstand komt op schade

In 2017 gaan de gesprekken over de *NAM op afstand* verder. De inspanningen richten zich op het uitwerken van de optie waarbij het CVW de uitvoerder blijft, maar onder directe aansturing komt van de NCG. Het CVW blijft onder contract van de NAM. Vooral op schadegebied wordt voortgang geboekt en worden de plannen steeds concreter. Medio maart is er overeenstemming over een onafhankelijke schadecommissie die gaat adviseren over het schadeprotocol en het schadehandboek. Na elke beving zal een '*effectgebied*' worden vastgesteld waarin voor kleine, eenvoudige schades de causaliteit op voorhand wordt verondersteld. Deze zullen door een aannemer worden hersteld. Grotere schades of schades gemeld buiten het effectgebied zullen beoordeeld worden aan de hand van de 'TNO-methodiek' uit 2011 (zie paragraaf 3.4.2 van hoofdstuk 3). Een onafhankelijke schadecommissie toetst vervolgens of de schadebeoordeling juist heeft plaatsgevonden en stelt de omvang van de schade vast.[395] Over de invulling van de versterkingsaanpak en de geschikte rolverdeling lopen nog gesprekken tussen het ministerie van Economische Zaken, de NAM en de NCG.[396] Tot een concrete andere aanpak voor de versterking komt het voorlopig nog niet.

> *Wij hadden het over een hink-stap-sprong, waarbij dat traject 'NAM op afstand' een stap was op weg naar de sprong van écht NAM op afstand. Dat was dus een tussenfase.*
>
> *Openbaar verhoor Maarten Camps, 28 september 2022*

De NAM, Shell en de NCG voeren in de loop van februari en maart 2017 de druk op bij het ministerie. Ze willen graag snel naar buiten treden over het plan om de NAM bij de schade verder op afstand te zetten. Die timing is voor de NAM en Shell van belang met het oog op de coalitiebesprekingen die zullen beginnen na de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017. De aankondiging dat de NAM op afstand komt van het schadeproces "*will also create the momentum to ensure buy-in for NOA in the coalition negotiations*".[397]

Tot grote tevredenheid van de NAM zal NCG Alders op 31 maart 2017 aankondigen dat de NAM op afstand komt van de schadeafhandeling (en dat het dan toe lopende schadeproces zal worden stilgelegd). In paragraaf 6.4.7 wordt de aanloop naar deze aankondiging nader beschreven.

6.4.6 De Arbiter Bodembeweging als 'rijdende rechter' in het schadeproces

Debat voorafgaand aan instelling Arbiter

De Tweede Kamer dringt begin oktober 2014 aan op het versnellen van het schadeafhandelings-proces. Vooral de afwikkeling van complexe schades verloopt veel te traag. Een motie die de

395 Ministerie EZ. Notitie NAM op afstand, 14 maart 2017.
396 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake gesprek met bestuurders over schadeafhandeling en 'schone lei' Groningen, 28 maart 2017.
397 Shell. TremorCom advice March 2017.

regering oproept om de afhandeling van deze schades '*te versnellen en te verbeteren'* neemt de Kamer met algemene stemmen aan.[398] Minister Kamp zegt in een reactie het schadeproces te willen bespoedigen door de derde taxatiemogelijkheid te schrappen, en stelt voor om in plaats daarvan direct de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) in te schakelen. De derde deskundige, geïntroduceerd in 2014, kan worden ingeschakeld als de schade-expert en de contra-expert er samen niet uitkomen. Partijen in de Tweede Kamer zien meer heil in het instellen van een onafhankelijke arbitragecommissie, en betwijfelen of de Tcbb daarvoor de meest geschikte kandidaat is.[399] De vraag of het wenselijk is om de derde taxatiemogelijkheid te schrappen, legt Kamp voor aan de Dialoogtafel.[400] In een reactie zegt de Dialoogtafel (ook) de meerwaarde te zien van een onafhankelijke instantie die knopen kan doorhakken als de NAM en de gedupeerde er na een taxatie en contrataxatie niet uitkomen. De voorzitters Jan Kamminga en Jacques Wallage schrijven: "*Dit zal een zware commissie moeten zijn met zowel bouwkundige als juridische expertise en met oog voor de situatie van de individuele eigenaar*." Net als de Tweede Kamer betwijfelt de Dialoogtafel of de Tcbb hiervoor wel de aangewezen instantie is en of de Tcbb beschikt over voldoende capaciteit.[401] De Tcbb op haar beurt noemt het voorstel om een arbitragecommissie in te stellen '*problematisch*' en wijst erop dat zo'n soort onafhankelijke instantie al bestaat (namelijk de Tcbb zelf). Daarnaast zal door het instellen van een arbitrage-commissie een '*ongelijke rechtspositie*' ontstaan tussen de NAM en de gedupeerde, want "*de NAM moet zich onderwerpen aan het oordeel van de instantie, de claimant niet"*.[402]

Ook het ministerie van Economische Zaken is in eerste instantie niet onverdeeld enthousiast over het instellen van een arbitragecommissie en ziet liever dat de Tcbb de aangewezen partij blijft om onenigheid tussen de NAM en een gedupeerde op te lossen.[403] Toch zal uiteindelijk overeen-stemming worden bereikt tussen de NAM, Economische Zaken en de in mei 2015 ingestelde NCG over de instelling van "*een onafhankelijk orgaan dat op laagdrempelige wijze knopen doorhakt over de vraag of er sprake is van aardbevingsschade en wat de hoogte van de schadevergoeding moet zijn"* in de vorm van een Arbiter Aardbevingsschade (later de Arbiter Bodembeweging). Het plan om een arbiter in te stellen is onderdeel van de samenwerkingsafspraken tussen de NAM, de NCG en het ministerie van Economische Zaken die in maart 2016 zijn ondertekend. Daarin is afgesproken dat de Arbiter Bodembeweging als een '*rijdende rechter'* geschillen tussen gedupeerden en de NAM op een snelle, eenvoudige en gemakkelijke manier gaat afhandelen.[404] Eerder, in 2015, heeft de NAM nog gedreigd om niet in te stemmen met arbitrage vanwege het voornemen van minister Kamp om de bewijslast om te keren (zie paragraaf 6.4.8). De NAM wil het wetsvoorstel dat dit zou regelen op verschillende punten inperken. Ambtenaren van Econo-mische Zaken schrijven in december 2015 aan minister Kamp dat de NAM deze inperkingen ziet "*als een randvoorwaarde voor haar instemming met de door de NCG geïntroduceerde arbitrage in de schadeafhandeling.*"[405] Toch gaat de NAM akkoord met de instelling van de Arbiter, en ook de omkering van de bewijslast zal uiteindelijk worden ingevoerd.

398 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 83.
399 Handeling II 2014/15, nr. 12 item 8.
400 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 87.
401 Dialoogtafel. Brief aan minister Kamp inzake versnelling schade afhandeling, 17 november 2014.
402 Tccb. Brief van voorzitter Tommel aan het ministerie van EZ inzake versnelling schade afhandeling NAM/Groningen, 4 december 2014.
403 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake bepaling inzet dilemma's pressurecooker-sessies 9 december 2014.
404 Bijlage 2 bij samenwerkingsafspraken tussen NAM-EZ-NCG, werkafspraken schade.
405 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake gesprek met NAM over gaswinning Groningen, 2 december 2015.

Wij konden de mensen aanbieden: een snelle en laagdrempelige procedure die geleid werd door onafhankelijke en onpartijdige arbiters.

Openbaar verhoor Pieter Schulting, 14 september 2022

De NCG kondigt aan dat er op 2 mei 2016 vijf arbiters starten, die allemaal een carrière als rechter achter de rug hebben. Een gedupeerde kan naar de Arbiter stappen als de schade-expert van het CVW (de eerstelijns schade-expert) en de contra-expert er samen niet uitkomen, of als de gedupeerde ontevreden is over wat de contra-expert en expert hebben besloten. Er zijn geen kosten verbonden aan de procedure.

Tekstkader 6.11 De werkwijze van de Arbiter Bodembeweging

Nadat een inwoner een zaak heeft aangemeld, krijgt de Arbiter beschikking over de volgende stukken: de beide expertiserapporten van de schade-expert en de contra-expert, en de uitkomst van het overleg wat de experts hebben gevoerd.

De standaardprocedure bestaat uit de volgende stappen:
- Een **schouw** waarbij de Arbiter ter plekke gaat kijken naar de schade. Hierbij zijn de eigenaar en de NAM aanwezig, en daarnaast de schade-expert en contra-expert.
- Een **zitting** waarbij beide partijen (de NAM en de eigenaar) worden gehoord.
- De **uitspraak** met een oordeel over de oorzaak van de schade en de hoogte van de vergoeding.

Het kan ook voorkomen dat partijen een **schikking** treffen voordat de Arbiter uitspraak doet. De uitkomst van een schikking laat de Arbiter vastleggen in een ‘**vaststellingsovereenkomst**’.

De arbiters kunnen zich laten bijstaan door een **deskundige**. Volgens Schulting deden de arbiters dat in een ‘**tussenuitspraak**’: “*in die uitspraak beslisten we dan bijvoorbeeld eerst dat het bewijsvermoeden van toepassing was [...] maar dat er nog wel aanleiding bestaat om te bezien of dat bewijsvermoeden al dan niet weerlegd kon worden. Daartoe benoemden we dan een deskundige*”, aldus Schulting.[406]

406 Verslag openbaar verhoor van de heer Schulting, 14 september 2022.

NAM zet arbiters onder druk
De werkwijze van de Arbiter is vastgelegd het '*Reglement Arbiter Aardbevingsschade*' en toegelicht in tekstkader 6.11. Uitspraken die de Arbiter doet zijn niet bindend voor de gedupeerde. Zo blijft de gang naar de rechter een mogelijkheid. Voor de NAM is vastgelegd dat zij zich '*in beginsel*' houdt aan een uitspraak. Arbiter en voorzitter van de Arbiter Bodembeweging Pieter Schulting verklaart in zijn verhoor dat deze formulering in de praktijk een grote impact heeft gehad op het werk van de arbiters; het hing als *"een zwaard van Damocles boven de Arbiter"*. Het hield volgens Schulting namelijk de weg vrij voor NAM om na een uitspraak van de Arbiter alsnog naar de rechter te stappen. Die mogelijkheid hebben NAM en het CVW volgens Schulting meermaals ingezet als dreigement om de Arbiter te beïnvloeden. Dan werd er gezegd "*zo willen we het hebben en anders dan gaan we naar de rechter",* licht Schulting in zijn verhoor toe. Bij tussenuitspraken "*is de NAM toch regelmatig in de pen geklommen om ons erop te wijzen dat het absoluut onjuist was wat we deden. Datzelfde is ook wel gebeurd naar aanleiding van einduitspraken, waarbij de NAM nog probeerde om ons op andere gedachte te brengen. En dat waren geen kattenbelletjes. Dat waren flinke epistels, onderbouwde stukken waarom de Arbiter het toch echt verkeerd zag, buiten de procedure om."*[407] In een mail aan de enquêtecommissie schetst een andere oud-voorzitter en arbiter, Jenne van der Vinne, een vergelijkbaar beeld van de opstelling van de NAM.[408]

> *Dat patroon heeft zich later, naar het eind toe steeds vaker, herhaald vanuit de NAM, dat er gewaarschuwd werd: 'pas op, we gaan naar de rechter'. Of […] 'we zullen je uitspraak niet uitvoeren'.*
>
> *Openbaar verhoor Pieter Schulting, 14 september 2022*

Minister Kamp en de NAM laten tijdens de openbare verhoren weten dat ze zich niet kunnen vinden in de verklaring van arbiter Schulting. Volgens Kamp waren de uitspraken van de Arbiter wel degelijk bindend voor de NAM. Na de uitspraak heeft een schademelder het recht om naar een rechter te gaan maar, stelt de minister, maar "*die uitspraak was bindend voor de NAM. Als de Arbiter een uitspraak doet en de NAM accepteert die niet en komt die niet na, dan moeten ze naar de NCG of naar mij gaan. Dan zullen we de NAM corrigeren*." Het signaal dat de NAM regelmatig dreigde met een gang naar de rechter heeft hem nooit bereikt, verklaart Kamp.[409] De NAM schrijft in reactie op het verhoor van Schulting in een brief aan de enquêtecommissie dat het nooit NAM's intentie is geweest om druk uit te oefenen op de Arbiter. De NAM zegt het *'te betreuren*' dat arbiter Schulting dit wel zo heeft ervaren.[410]

407 Verslag openbaar verhoor van de heer Schulting, 14 september 2022.
408 Mailbericht van de heer Van der Vinne aan de parlementaire enquêtecommissie, 23 maart 2022, 23.48.
409 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 3 oktober 2022.
410 NAM. Brief aan de Commissie inzake openbare verhoren van de heren Meiborg en Schulting, 23 september 2022.

Tekstkader 6.12 Zijn uitspraken van de Arbiter Bodembeweging juridisch bindend?

Het korte antwoord op de vraag of de uitspraken van de Arbiter Bodembeweging juridisch bindend zijn, is: nee.

De Rechtbank Noord-Nederland oordeelde in juni 2019: "*Daarbij is, anders dan in geval van een arbitraal vonnis in de zin van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, een arbitrale uitspraak van de Arbiter Bodembeweging niet bindend voor partijen*."[411]

In een brief aan de Kamer schreef minister Wiebes: *"Mocht NAM in de toekomst toch tegen de verwachting in een uitspraak van de Arbiter niet opvolgen, dan kan de bewoner zijn zaak voorleggen aan de burgerlijk rechter. Deze kan daarbij de uitspraak van de Arbiter gebruiken als bewijsstuk. De rechter is niet gebonden aan de uitspraak van de Arbiter, maar zal deze – mede omdat de Arbiters veelal oud-rechters zijn en bij hun beoordeling het civiele aansprakelijkheids-en schadevergoedingsrecht toepassen – wel betrekken in zijn oordeel. Ik ga er van uit dat dergelijke procedures niet hoeven plaats te vinden, aangezien NAM in principe uitspraken van de Raad Arbiters Bodembeweging opvolgt*."[412]

NAM voert bijna alle uitspraken van de Arbiter uit
De NAM heeft uiteindelijk één uitspraak naast zich neergelegd vanwege fundamentele bezwaren. Er zijn ongeveer 2.990 zaken bij de Arbiter aangemeld. In de helft van deze gevallen hebben de gedupeerde en de NAM alsnog overeenstemming bereikt, zonder dat de Arbiter er aan te pas kwam (onduidelijk wat 'er aan te pas komen' precies inhoudt).[413] In het ene geval waarin de NAM de uitspraak naast zich neerlegde, heeft de NAM wel het door de Arbiter vastgestelde schadebedrag uitgekeerd maar geen aansprakelijkheid erkend. Ook heeft de NAM bij ten minste zes zaken de Arbiter aangeschreven om haar principiële bezwaren kenbaar te maken tegen een uitspraak (deze uitspraken zijn wel uitgevoerd door de NAM).[414] De NAM was naar eigen zeggen '*genoodzaakt'* de Arbiter deze brieven te sturen, omdat er geen andere escalatiemogelijkheid voorhanden was.[415]

In het dossieronderzoek zijn twee brieven gevonden waarin de NAM de Arbiter verzoekt om een uitspraak te herzien.[416] In een brief die de NAM in april 2019 aan de Arbiter stuurt, beklaagt de NAM zich over een uitspraak in een zaak die '*onvolledig*' zou zijn: "*specifiek voor*

411 Rechtbank Noord Nederland 17 juni 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:2620.
412 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 663.
413 Nationaal Coördinator Groningen (n.d. H6).
414 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 663.
415 NAM. Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht (tijdlijn) van de verschillende systemen en regelingen die gehanteerd zijn of worden voor de afhandeling van schade, 7 april 2021.
416 De NAM heeft de brieven niet aan de Commissie geleverd omdat de enquêtecommissie bij haar vordering heeft aangegeven dat ze niet vraagt om informatie uit individuele dossiers of met betrekking tot individuele gevallen. De genoemde brieven zijn geleverd door de Arbiter Bodembeweging en de Groninger Bodem Beweging.

de onderhavige zaak wenst NAM te benadrukken dat haar verweer onvoldoende tot uitdrukking komt in de uitspraak. NAM verzoekt de Arbiter Bodembeweging om de uitspraak […] aan te passen door daarin gemotiveerd in te gaan op de door NAM gevoerde relevante verweren […] en zo nodig zijn oordeel te herzien."[417] In een andere brief, van juni 2019, schrijft de NAM de Arbiter aan, na een tussenuitspraak. De NAM vindt dat de Arbiter een '*onjuiste maatstaf*' hanteert voor het ontzenuwen van het wettelijk bewijsvermoeden. Ook bevat de uitspraak volgens de NAM '*procedurele onjuistheden*', omdat de Arbiter niet de juiste vragen heeft gesteld aan de ingeschakelde derde deskundige. De NAM vindt dat er aanvullende vragen moeten worden gesteld. "*Indien de uitkomst van het (aanvullende) onderzoek daar aanleiding toe geeft verzoekt NAM de Arbiter zijn beslissing te herzien*", zo eindigt de NAM haar brief.[418]

> *Ze waren bij de NAM niet gecharmeerd van de Arbiter. Kijk, dat het bewijsvermoeden kracht heeft gekregen, is enkel en alleen te danken aan de Arbiter. Dus dat men daar niet gelukkig was met de Arbiter, lijkt mij voor de hand liggend.*
>
> *Openbaar verhoor Hans Alders, 28 september 2022*

Arbiter hanteert het bewijsvermoeden
De Arbiter gaat in zijn uitspraken het bewijsvermoeden hanteren, wat betekent dat de bewijslast wordt omgekeerd. Het bewijsvermoeden is dan nog niet ingevoerd in het aardbevingsgebied. De voorbereidingen om dit wettelijk vast te leggen lopen al wel (zie paragraaf 6.4.8). De Arbiter gaat door het toepassen van het bewijsvermoeden ervan uit dat schades zijn veroorzaakt door bevingen, tenzij de NAM kan aantonen dat schades daardoor niet veroorzaakt zijn. Het gevolg hiervan is dat veel zaken die bij de Arbiter terechtkomen, uitpakken in het voordeel van de gedupeerde. Dit is volgens arbiter Schulting tegen het zere been van de NAM. Schulting verklaart dat de NAM het '*geheel niet eens*' was met hoe de arbiters het bewijsvermoeden toepasten. "*Ik herinner mij dat we al in augustus 2016 – we waren koud een paar maanden bezig – van Hans Alders te horen kregen dat de NAM van ons geschrokken was*", aldus Schulting.[419] De NAM is inderdaad niet blij met hoe de Arbiter het bewijsvermoeden toepast, en vindt dat de Arbiter een te hoge lat voor haar hanteert om het bewijsvermoeden te ontzenuwen.[420] Een zorgelijke ontwikkeling, vindt de NAM. Een NAM-jurist mailt in juli 2017 na een uitspraak van de Arbiter: "*het tweede dat me wel echt zorgen baart is dat eigenlijk van ons wordt gevraagd dat we aantoonbaar laten zien wat het dan wel is en als dat niet overtuigend is, is het dus bevingsschade. Je ziet hoe moeilijk dat kennelijk is.*"[421]

417 NAM. Brief aan de Arbiter Bodembeweging inzake uitspraak Arbiter Bodembeweging, 12 april 2019.
418 NAM. Brief aan de Arbiter Bodembeweging inzake uitspraak Arbiter Bodembeweging, 3 juni 2019.
419 Verslag openbaar verhoor van de heer Schulting, 14 september 2022.
420 NAM. Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht (tijdlijn) van de verschillende systemen en regelingen die gehanteerd zijn of worden voor de afhandeling van schade, 7 april 2021; NAM. brief van de NAM aan Arbiter Bodembeweging inzake uitspraak Arbiter Bodembeweging, 3 juni 2019.
421 NAM. Mailbericht, 27 juli 2016, 11.47. Onderwerp: RE: E-mailing – zaak-16-8-leens.pdf.

In maart 2019 breidt de Arbiter het bewijsvermoeden op twee punten uit. In een zaak ingediend door een gedupeerde uit Klazienaveen (Drenthe), oordeelt de Arbiter dat het bewijsvermoeden ook op schades in Drenthe toepasbaar is, omdat daar – net zoals in Groningen – bevingen plaatsvinden die het gevolg zijn van gaswinning. In dezelfde zaak is de Arbiter van mening dat verzakking van de fundering valt onder fysieke schade en dat het bewijsvermoeden toepasbaar is.[422] Om tot dit oordeel te komen, hebben de arbiters van te voren advies ingewonnen bij een advocaat. Het advies grijpt terug op de '*parlementaire geschiedenis*' waarbinnen de Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen tot stand is gekomen. In het advies staat dat bij de parlementaire behandeling van het wettelijk bewijsvermoeden meerdere keren is gesproken over verzakkingen zonder dat dit ertoe heeft geleid dat de verantwoordelijk minister verzakking van de fundering '*nadrukkelijk*' heeft uitgesloten als een vorm van fysieke schade. Volgens het advies wordt daarmee aan de Arbiter (of rechter) overgelaten om een oordeel te vellen of het bewijsvermoeden mag worden toegepast op verzakkingen.[423] In de zaak in Drenthe is dit volgens de Arbiter het geval. De Arbiter wijst erop dat niet kan worden uitgesloten dat er een verband is tussen de andere schades die in een woning zijn getroffen – waarop het bewijsvermoeden van toepassing is – en de verzakking en dat daarom het bewijsvermoeden op álle schades toepasbaar is.

In april 2019, bij een andere zaak, herbevestigt de Arbiter zijn uitspraak dat (ook) voor verzakkingen het bewijsvermoeden geldt. In deze zaak noemt de Arbiter het '*onbegrijpelijk*' dat de eerstelijns schade-expert bij zijn inspectie alleen heeft gekeken naar bovengrondse schades, en heeft nagelaten om ook '*onder het maaiveld*' te kijken.[424] Arbiter Schulting verklaart dat dit meestal het geval was. "*De NAM keek niet onder de grond*", aldus Schulting. "*Daar zijn wij enige tijd ook wel in mee gegaan en dat is achteraf jammer. Uiteindelijk hebben we het roer omgegooid en hebben we besloten: daar moeten we wat mee doen.*" In 2019 gaat het roer dus definitief om. Ook dit valt volgens Schulting niet in goede aarde bij de NAM. Het bedrijf was het er '*absoluut niet mee eens*' en heeft dat de Arbiter meerdere keren laten weten.[425]

Wijziging van reglement Arbiter
Na een enigszins rustige start in 2016 krijgen de arbiters het steeds drukker. In heel 2016 komen er 299 zaken binnen bij de Arbiter, terwijl na het eerste kwartaal van 2017 de teller al op 639 staat.[426] Het aantal verzoeken dat in 2017 binnenkomt, ligt hoger dan dat de Arbiter tijdig kan afhandelen. De Arbiter zoekt naar manieren om zaken sneller af te handelen. Hierover volgen gesprekken tussen de NAM, de Arbiter en de NCG omdat het reglement van de Arbiter moet worden aangepast. Vanaf november 2017 werkt de Arbiter met dit nieuwe reglement.[427] Het is nu voor de Arbiter mogelijk om alle nieuwe zaken die binnenkomen schriftelijk, zonder schouw of zitting, af te handelen. Dit scheelt veel tijd. Een schriftelijke afhandeling is alleen mogelijk bij zaken waarin het schadebedrag minder is dan €4.000.[428]

422 Uitspraak Arbiter Bodembeweging, zaaknummer 18/0880, 26 maart 2019.
423 Arbiter Bodembeweging. Advies van de heer Wissink inzake het bewijsvermoeden van art. 6:177a BW, n.d.
424 Uitspraak Arbiter Bodembeweging, zaaknummer 17-1429, 25 april 2019.
425 Verslag openbaar verhoor van de heer Schulting, 14 september 2022.
426 NCG (3 mei 2017).
427 Reglement Arbiter Bodembeweging, 1 november 2017.
428 NCG (13 november 2017).

Het heeft volgens de arbiters heel wat voeten in de aarde om te komen tot dit nieuwe reglement. De NAM kwam met '*onwerkbare tegenvoorstellen*' en traineerde de besprekingen met de Arbiter, schrijft arbiter Van der Vinne aan de enquêtecommissie.[429] De NAM wil bijvoorbeeld in het reglement opnemen dat de Arbiter in een zaak zich bij schades boven de €4.000 altijd laat bijstaan door een technisch deskundige die een rapport schrijft over de gemelde schades. De arbiters vrezen dat de verplichte aanstelling van zo'n deskundige zal leiden tot onnodige vertraging in het afhandelingsproces, met een '*enorme verstopping en opeenhoping van zaken*' tot gevolg.[430] "*Ik denk dat de NAM ook op die manier grip wilde houden op de procedure, de regie wilde behouden*", verklaart Schulting hierover.[431] Ondanks de bezwaren van de Arbiter houdt de NAM vast aan haar eis: er komt geen snelle afhandeling van zaken met schades onder €4.000 als de Arbiter niet instemt met de verplichte aanstelling van een deskundige bij schades boven €4.000 euro.[432] Omdat de arbiters het onverantwoord vinden om langer te wachten met de invoering van het nieuwe reglement, gaan ze uiteindelijk akkoord met het NAM-voorstel.[433]

> *Ik heb de NAM wel leren kennen als een organisatie de er moeite mee heeft gehad om de regie over het hele schadeafhandelingsproces los te laten.*
>
> *Openbaar verhoor Pieter Schulting, 14 september 2022*

De moeizame relatie tussen de NAM en de Arbiter Bodembeweging wordt bevestigd in een conceptbrief aan de NAM, die is opgesteld door de Nationaal Coördinator Groningen (NCG). De NCG beschrijft twee overleggen in mei 2017 over aanpassing van het reglement: "*Bij bespreking op 8 en 15 mei, bleek dat NAM inhoudelijk moeite heeft met een aantal uitspraken van de arbiters en daarom een wijziging [van het reglement] niet wilde doorvoeren. NAM wilde hierover in gesprek met de arbiters, onder andere over de wijze waarop de arbiters omgaan met het bewijsvermoeden. Hier kan geen sprake van zijn. [...] Dit zou volledig in gaan tegen de wijze waarop de arbiter moeten kunnen functioneren*".[434] Deze passage is in de uiteindelijke brief die twee weken later aan de NAM wordt gestuurd verdwenen, waarschijnlijk omdat er inmiddels overeenstemming is bereikt tussen de NAM en de NCG over wijzigingen in het regelement.[435]

Kritiek op de Arbiter, ook van gedupeerden
Ook de Arbiter Bodembeweging blijft niet gevrijwaard van kritiek. Ontevreden gedupeerden organiseren zich en starten het 'Arbitercafé'. Ook het Groninger Gasberaad is kritisch op de Arbiter. De Arbiter hanteert weliswaar het bewijsvermoeden, waardoor de gedupeerde sterker komt te staan tegenover de NAM, maar het Gasberaad vindt dit niet genoeg. Ondanks het bewijsvermoeden is de positie van de NAM immers nog te sterk. In 2019 schrijft het Gasberaad:

429 Mailbericht van de heer Van der Vinne aan de parlementaire enquêtecommissie, 23 maart 2022, 23.48.
430 Arbiter Bodembeweging. Brief aan de NAM inzake voorstellen om procedures te versnellen, 8 juni 2017.
431 Verslag openbaar verhoor van de heer Schulting, 14 september 2022.
432 NAM. Mailbericht, 3 augustus 2017, 10.07. Onderwerp: RE Gewijzigd reglement arbiter bodembeweging.
433 Verslag openbaar verhoor van de heer Schulting, 14 september 2022.
434 NCG. Conceptbrief Hans Alders aan de NAM inzake positie NAM bouwkundig versterken en schade, 23 mei 2017.
435 NCG. Brief Hans Alders aan de NAM inzake positie NAM bouwkundig versterken en schade, 6 juni 2017.

"*De balans is altijd scheef. Het Team Arbitrage van de NAM heeft alleen al een voorsprong doordat het alle zaken namens NAM behartigt. Zij kennen de arbiters, de argumenten. Ze beschikken over een juridische achtergrond en hebben een schat aan ervaring opgebouwd die benut wordt tegenover individuen die dit doorgaans eenmalig mee maken en in de veronderstelling zijn dat de arbiterprocedure voor hen in het leven is geroepen om de gang naar de rechter voorkomen*."
Ook de vele schikkingen die worden getroffen vindt het Gasberaad problematisch.[436] Volgens het Gasberaad en de Groninger Bodem Beweging is de Arbiter in slechts 802 zaken – van de aangemelde 2.990 zaken – tot een uitspraak gekomen.[437] In de overige driekwart van de zaken heeft de Arbiter geen uitspraak gedaan en is er waarschijnlijk geschikt.[438] Arbiter Schulting verklaart dat de arbiters altijd hebben gekeken naar de mogelijkheid tot schikking vanuit de gedachte dat beide partijen daarbij baat kunnen hebben. "*Dan wordt de procedure beëindigd. Het idee vat vorm dat partijen zelf toch ook hebben bijgedragen van het bereiken van een oplossing […]. Je bent van de zaak af. Je kunt weer rustig slapen*."[439]

Commissaris van de Koning René Paas en Onafhankelijke Raadsman Leendert Klaassen richten zich in 2020 tot arbiter Schulting. Ze hebben op verschillende punten signalen van onvrede opgevangen over het werk van de Arbiter Bodembeweging, te weten:
- Het bewijsvermoeden wordt op een '*significant*' andere manier geïnterpreteerd dan voorheen (specifiek na de beantwoording van een aantal prejudiciële vragen door de Hoge Raad in juli 2019).
- De Arbiter wijst soms schades af die eerder door experts wel zijn toegewezen.
- Bewoners krijgen in een arbiteruitspraak soms minder geld dan in het aanvankelijk bod van de NAM.
- Het is bewoners onduidelijk waarom de Arbiter de ene keer wel en de andere keer niet verhuis- en verblijfskosten vergoedt.

Het einde van de Arbiter
Zoals nader zal worden toegelicht in paragraaf 6.4.7, kondigt de Nationaal Coördinator Groningen Hans Alders op 31 maart 2017 aan dat het tot dan toe lopende schadeproces wordt stilgelegd: de NAM komt op afstand te staan van de schadeafhandeling. Schademeldingen die na 31 maart bij het Centrum Veilig Wonen (CVW) binnenkomen, neemt het CVW niet meer in behandeling. De uiteindelijke consequentie van Alders' besluit zal zijn dat de rol van de Arbiter beperkt wordt tot het afhandelen van geschillen over schades die voor 31 maart 2017 zijn ingediend bij het CVW.

De arbiters zijn kritisch over het besluit om het schadeproces stil te leggen. Bovendien zijn ze daarover vooraf niet geïnformeerd. In zijn brief van december 2017 – het schadeprotocol ligt dan nog steeds stil – schrijft voorzitter Jenne van der Vinne aan minister Wiebes: "*De reden voor het stopzetten van het schadeprotocol voor de arbiters per 31 maart 2017 is mij, ondanks herhaaldelijk vragen, nooit duidelijk geworden. Dat stopzetten was in onze ogen volstrekt onnodig en contraproductief. In feite is er alleen maar een nieuw groot probleem mee gecreëerd,*

436 Groninger Gasberaad. Pamflet over team Arbitrage NAM vs. Team Arbitrage Bewoners, september 2019.
437 Groninger Gasberaad (augustus 2020); Groninger Bodem Beweging (oktober 2020).
438 Consistente cijferoverzichten ontbreken.
439 Verslag openbaar verhoor van de heer Schulting, 14 september 2022.

nl inmiddels 4.000 zaken, die stilliggen, en is er niets mee opgelost. Ik heb dat ook op deze wijze, herhaalde malen, met de NCG besproken. Een bevredigend antwoord heb ik nimmer gekregen." Van der Vinne noemt het stopzetten daarnaast onnodig. "*Ik heb de NCG dan ook meerdere malen voorgesteld niet verder te gaan met het opzetten van een nieuw protocol maar om de Arbiter ook de zaken aangemeld na 31 maart 2017 te laten afdoen*".[440]

Volgens de arbiters heeft de NAM actief gestuurd op het einde van de Arbiter Bodembeweging. "*Wij twijfelen er zelf niet aan dat de toepassing door de Arbiter van het bewijsvermoeden [...] uiteindelijk voor de NAM de aanleiding is geweest om al heel snel bakzeil te halen en te proberen om weer van de Arbiter af te komen. En ja, daarvoor moest wel het protocol natuurlijk worden stopgezet"*, verklaart arbiter Schulting in zijn verhoor.[441] In een brief aan de commissie onderschrijft de NAM dat zij inderdaad vond dat de Arbiter het wettelijk bewijsvermoeden niet goed toepaste, maar dat zij niet heeft aangestuurd op het einde van de Arbiter.[442]

De partijen die betrokken zijn bij de aankondiging van 31 maart 2017 (de NAM, het ministerie van Economische Zaken en de NCG) zijn van mening dat in het nieuwe schadeproces zoals zij dat voor ogen hebben, de Arbiter overbodig zal worden. Minister Wiebes schrijft op 13 april 2017 aan de Kamer dat in het nieuwe schadeproces er een onafhankelijke commissie schadeafhandeling zal komen die oordeelt over schades. "*Hiermee komen de second opinion en de Arbiter te vervallen*."[443] De Groninger Bodem Beweging heeft zich ervoor ingespannen om de Arbiter in het nieuwe schadeproces te behouden. Maar in de onderhandelingen voor het nieuwe schadeprotocol moeten de maatschappelijke organisaties '*accepteren*' dat er einde komt aan de Arbiter. Jelle van der Knoop, voorzitter van de Groninger Bodem Beweging, verklaart hierover: "*Dat vonden we erg jammer, maar de houding vanuit EZ was: 'De overheid gaat het nu doen. Die is voor de mensen. Jullie hoeven dus niet zo veel instrumenten te hebben om ertegenin te kunnen gaan.*"[444] Nationaal Coördinator Alders verklaart tijdens zijn verhoor dat hij het in 2017 logisch vond dat de Arbiter zou verdwijnen, maar dat hij met de kennis van nu de Arbiter zou hebben gehandhaafd.[445]

Per 1 juli 2020 houdt het instituut op te bestaan. Drie niet afgeronde agrozaken (lekkende mestkelders) worden overgeheveld naar de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen. De overige zaken zijn wel afgehandeld.[446]

6.4.7 Het schadeproces wordt onhoudbaar

Ondanks dat er bij de start van het CVW in januari 2015 nog voorzichtig optimisme heerst over de nieuwe stap in het schadeafhandelingsproces waarbij de NAM meer op afstand komt te staan van de uitvoering, verdampt dit optimisme in rap tempo. Partijen zijn het erover eens dat

440 Arbiter Bodembeweging. Brief van voorzitter Van der Vinne aan minister Wiebes van Economische Zaken inzake stilleggen schadeprotocol, 7 december 2017.
441 Verslag openbaar verhoor van de heer Schulting, 14 september 2022.
442 NAM. Brief aan de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen inzake openbaar verhoor Schulting, 23 september 2022.
443 Kamerstuk II 2016/17, 33529, nr. 330.
444 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Knoop, 5 september 2022.
445 Verslag openbaar verhoor van de heer Alders, 14 september 2022.
446 Kamerstuk II 2019/20, 33529, nr. 737.

de situatie langzamerhand onhoudbaar wordt en dat het schadeafhandelingsproces op de schop moet. De NAM moet verder op afstand komen van de schadeafhandeling.

Onderzoeken in het buitengebied: noodzaak voor een schone lei
De door NAM geïntroduceerde schadecontour, die bepaalt of een schademelding wel of niet in behandeling wordt genomen, wordt vanaf 2015 ook door het CVW gehanteerd. Het gebruik van deze contour is niet onomstreden. Mensen die buiten de contour wonen zijn ontevreden omdat hun schademeldingen niet worden afgewikkeld. Ook de Dialoogtafel en de Onafhankelijke Raadsman zijn kritisch op het gebruik van de contour en dringen er bij NAM-directeur Schotman op aan dat de NAM álle schademeldingen serieus moet nemen, ook die buiten de schadecontour die dus in het '*buitengebied*' vallen. Onder deze druk besluit de NAM om onderzoek te laten doen. In het voorjaar van 2015 start Arcadis – opvallend genoeg een van de aandeelhouders van het CVW – in opdracht van de NAM een onderzoek naar schademeldingen buiten de contourlijn. Arcadis onderzoekt 40 gebouwen in vijf gebieden in het buitengebied waar opvallend veel schade is gemeld. De conclusie in oktober 2015 is dat de schade niet veroorzaakt is door bevingen en dat de kans op bevingsschade in de onderzochte gebieden verwaarloosbaar klein is.[447] Een validatieonderzoek, uitgevoerd door de TU Delft in opdracht van de NCG, noemt de conclusie van het Arcadis-onderzoek in augustus 2016 te stellig en onvoldoende onderbouwd.[448] NCG Alders oordeelt op basis van de bevindingen uit het validatieonderzoek dat de schadecontourlijn '*niet houdbaar*' is.[449]

In augustus 2016 gaat het Centrum Veilig Wonen (CVW) alsnog langs bij alle woningen in het buitengebied waar schade is gemeld. Dit doet het centrum op verzoek van de NCG en in opdracht van de NAM: de 'proef Buitengebied'. Dit alles gebeurt onder toeziend oog van een begeleidingscommissie, ingesteld door de NCG. Het ingenieursbureau Witteveen+Bos start september 2016, in opdracht van het CVW, met de inspectie van de schades. De inspecteurs leggen alle schades in een gebouw vast, ook schades die niet zijn gemeld.[450]

Witteveen+Bos hanteert in de proef de 'TNO-methodiek': er wordt niet alleen gekeken of schade al dan niet veroorzaakt is door aardbevingen, maar er is ook aandacht voor andere mogelijke oorzaken van schade (en het samenspel tussen de verschillende oorzaken). Ook kijken de inspecteurs niet alleen naar de schade zelf, maar ook naar kenmerken van het gebouw en de omgeving die kunnen helpen bij het vaststellen van de oorzaak van de schade. Een panel (van Witteveen+Bos) bestaande uit deskundigen met verschillende achtergronden krijgt de opgenomen schades vervolgens voorgelegd en komt in een aantal stappen tot een beoordeling.

De NCG stelt een onafhankelijke begeleidingscommissie in die de proef gaat '*valideren, monitoren en evalueren*'. De begeleidingscommissie gaat ook na of de gehanteerde procedure voor het opnemen van schade in de toekomst breder kan worden toegepast. De begeleidingscommissie bestaat uit vijf personen: drie vertegenwoordigers van de bestuurlijke en maatschappelijke stuurgroep van de NCG aangevuld met twee deskundigen. De NCG heeft deze stuurgroepen ingesteld met het oog op afstemming en om draagvlak te creëren voor zijn

447 NAM (2 december 2015).
448 Rots et al. (14 juli 2016).
449 Nederlands Dagblad (20 augustus 2016).
450 Witteveen+Bos. Schadeonderzoek Groningen buitengebied – Technische rapportage, 29 maart 2017.

aanpak (zie paragraaf 6.5.2). In haar evaluatie van de proef stelt de begeleidingscommissie: "*Over het geheel concludeert de commissie dat de gehanteerde methodiek ten opzichte van de eerdere wijze van schadeafhandeling een betere duiding en onderbouwing oplevert van de oorzaken van schades aan gebouwen […].*" Tegelijkertijd plaatst de begeleidingscommissie de kanttekening dat zelfs met het hanteren van deze grondige systematiek er een '*marge van onzekerheid*' zal blijven bestaan bij het vaststellen van de schadeoorzaak. Het is ook nog steeds lastig om vast te stellen of een aardbeving '*het laatste tikje*' is geweest waardoor schade is ontstaan.[451]

In de evaluatie komt niet aan bod wat voor de buitenwereld hoogstwaarschijnlijk de belangrijkste bevinding is van de proef Buitengebied: bij de geïnspecteerde schades kan '*niet geconstateerd*' worden dat de schades zijn veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten.[452] De schades hebben andere oorzaken (de alternatieve oorzaken zijn benoemd in het rapport van Witteveen+Bos). Witteveen+Bos plaatst wel de kanttekening dat "*voor een klein aantal individuele schades beïnvloeding door mijnbouwactiviteiten niet met zekerheid is uit te sluite*n."[453] De drie leden uit de begeleidingscommissie die namens de NCG-stuurgroepen deelnemen, reflecteren op deze uitkomsten in een brief die ze versturen aan de overige leden van de stuurgroepen en aan de NCG. Uit hun brief van maart 2017: "*Wij stellen vast dat we met dit onderzoek aan de rand lijken te zitten van zowel de praktische als wetenschappelijke kennis die er nu is om de oorzaken van schade vast te stellen.*" Het vermoeden is dat de NAM op basis van de bevindingen van de proef geen schadevergoedingen zal toekennen. Deze boodschap zal niet in goede aarde vallen bij Groningers, voornamelijk omdat gedupeerden al langer hun vertrouwen hebben verloren in het schadeproces. De leden pleiten daarom voor een onafhankelijker schadeproces en een '*schone* lei': schades uit het verleden ruimhartig afsluiten om zo een eerste stap te zetten richting herstel van vertrouwen.[454]

Halverwege maart neemt NCG Alders het initiatief voor gesprekken met minister Kamp over een 'schone lei' voor Groningen. Het idee is dat de NAM alle openstaande schades – inclusief de schades in het buitenbied – versneld gaat afhandelen. Ook moet er een gebaar komen naar alle gedupeerden met schades die geen vergoeding hebben ontvangen. Ambtenaren van Economische Zaken schrijven in een nota aan minister Kamp dat de schone lei 'in de kern een goed idee is', maar nog wel vragen oproept over de uitvoerbaarheid. In dezelfde nota staan de ambtenaren stil bij de gesprekken die er tussen het ministerie van Economische Zaken, de NCG en de NAM lopen over een nieuwe aanpak van schadeafhandeling waarbij de NAM verder op afstand komt te staan (de 'NoA-gesprekken', zie paragraaf 6.4.5).[455] De NAM steunt het idee van een schone lei.

De uitkomsten van de proef Buitengebied vormen een belangrijke aanleiding voor NCG Alders om op 31 maart 2017 aan te kondigen dat het schadeproces op de schop gaat en ook dat er een schone lei komt.

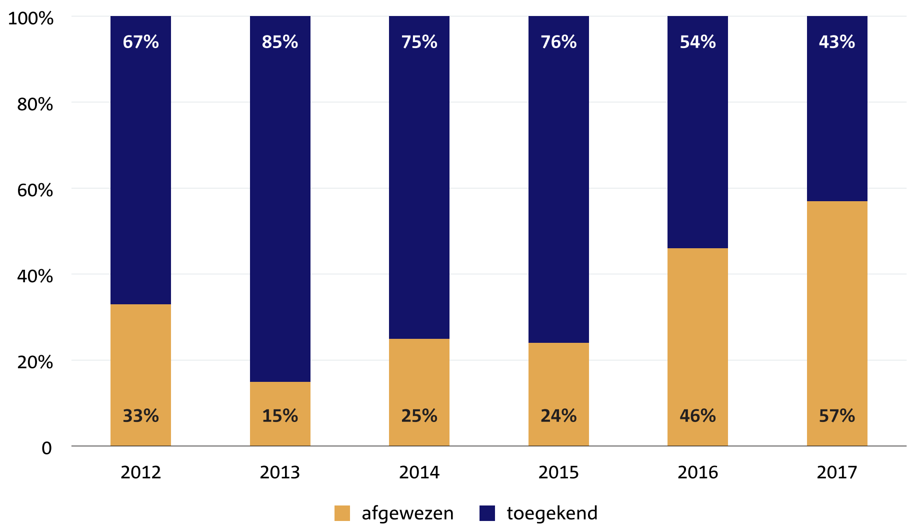
451 NCG. Evaluatie en aanbevelingen begeleidingscommissie – Proef Afhandeling schade buitengebied (Fase 1). 30 maart 2017.
452 Witteveen+Bos baseert zich onder meer op de gemeten trillingssnelheden in het buitengebied. Deze snelheden liggen onder de grenswaarde die de SBR (de 'trillingsrichtijn') hanteert om te beoordelen of trillingen door bevingen schade aan gebouwen kunnen veroorzaken.
453 Witteveen+Bos. Schadeonderzoek Groningen buitengebied – Technische rapportage, 29 maart 2017.
454 Brief Gerard Beukema, Koos Wiersma, Merijn Wienk aan de NCG en de bestuurlijke en maatschappelijke stuurgroep NCG, 17 maart 2017.
455 Ministerie van EZ. Nota minister Kamp inzake gesprek met Alders 16 maart over 'schone lei', 15 maart 2017.

Onvrede over het schadeproces groeit
De onvrede over het schadeproces blijft toenemen. Schades in het buitengebied worden niet afgehandeld, en schades die het CVW wel behandelt, worden steeds vaker afgedaan als niet-bevingsgerelateerd ('C-schade'). Er is volgens de Groninger Bodem Beweging (GBB) een '*zee van C-schades*' ontstaan. Haar verklaring is dat het CVW en de schade-experts schades strenger zijn gaan beoordelen, waardoor gedupeerden vaker met lege handen achterblijven. Bij de GBB komen signalen binnen dat schade-experts tegen gedupeerden hebben gezegd dat ze de opdracht hebben gekregen om '*richting C*' te gaan. Andere signalen zijn dat de vooringenomenheid van de schade-experts is toegenomen, en dat vergelijkbare schades verschillend worden afgehandeld.

Tijdens een bijeenkomst die plaatsvindt in mei 2016 ontkennen CVW-medewerkers dat de toename van het aantal C-schades te wijten is aan een andere houding of werkwijze van de schade-experts.[456] In NRC duikt in 2020 het verhaal op van Pieter Bouwman, een voormalige medewerker van het CVW. Bouwman vertelt over een voorval in 2015 waarbij een schadeverzekeraar uit Rotterdam [mogelijk CED, een van de aandeelhouders van het CVW] tijdens een personeelsbijeenkomst van het CVW komt vertellen over schademeldingen. De verzekeraar vertelt volgens Bouwman dat ongeveer 75% van de binnengekomen schademeldingen kan worden afgewezen. "*Onthutst staat Bouwman op, en zegt dat dat niet in het belang is van de Groningers. Na de bijeenkomst wordt hij op het matje geroepen door zijn leidinggevende*", schrijft NRC.[457]

De onvrede over de C-schades is goed te verklaren. Cijfers bevestigen het beeld dat het aandeel 'toegekende' schademeldingen door de jaren heen slinkt, en het aandeel afgewezen schades flink toeneemt (zie figuur 6.8). Werd in 2015 (start van het CVW) ongeveer een kwart van de meldingen afgewezen, in 2017 geldt dat voor meer dan de helft van de schademeldingen. Het CVW en de NAM dragen hiervoor verschillende verklaringen aan. Het CVW wijst op '*het voortschrijdende technische kennis en inzicht'* van de schade-experts, waardoor zij beter kunnen inschatten of een schade wel of niet door bevingen is veroorzaakt. Waarom deze kennis en dit inzicht resulteren in het afwijzen van meer schades is niet toegelicht. Een andere verklaring is dat de bevingen in frequentie en intensiteit zijn afgenomen.[458] Cijfers van het KNMI bevestigen dat het aantal bevingen boven een magnitude van 1,5 in 2016 en 2017 ten opzichte van 2015 is afgenomen, maar laten zien dat er in totaal meer bevingen zijn in 2016 en 2017.[459] Uit eigen onderzoek van de NAM zou daarnaast blijken dat het aantal schademeldingen maar deels verklaard kan worden door de hoeveelheid en de zwaarte van een beving.[460] Volgens hoogleraar Tom Postmes is er wel degelijk een verband tussen seismiciteit (de trillingen) en schade. Volgens hem is het niet verrassend dat de een-op-een relatie ontbreekt tussen een beving en de schademeldingen direct daarna, vanwege de '*na-ijlende*' schademeldingen, veroorzaakt door bevingen op een ander moment waarvan mensen ook nog hun schades melden (waardoor het niet goed mogelijk is om het aantal binnengekomen meldingen af te zetten tegen één specifieke beving).[461]

456 Hebels (7 juli 2016).
457 Middel (14 augustus 2020).
458 CVV. Informatie-overzicht door het CVW geleverd aan de Commissie, 31 maart 2021.
459 KNMI (13 januari 2022).
460 NAM. Schriftelijke inlichting met een overzicht van de schademeldingen bij NAM en CVW NAM, 13 juni 2022.
461 Verslag openbaar verhoor van de heer Postmes, 1 juli 2022.



Figuur 6.8 Aandeel toegekende en afgewezen schades (in %) naar jaar van schademelding, 2012-2017

Bron: NAM[462]

NAM-directeur Schotman herhaalt in zijn verhoor dat er in de jaren 2012 en 2013 nog een sterke relatie was tussen een beving en het aantal meldingen. Na 2013 komen schademeldingen '*continu*' binnen. Volgens Schotman: "*een signaal van echte onvrede, van boosheid, van frustratie*".[463]

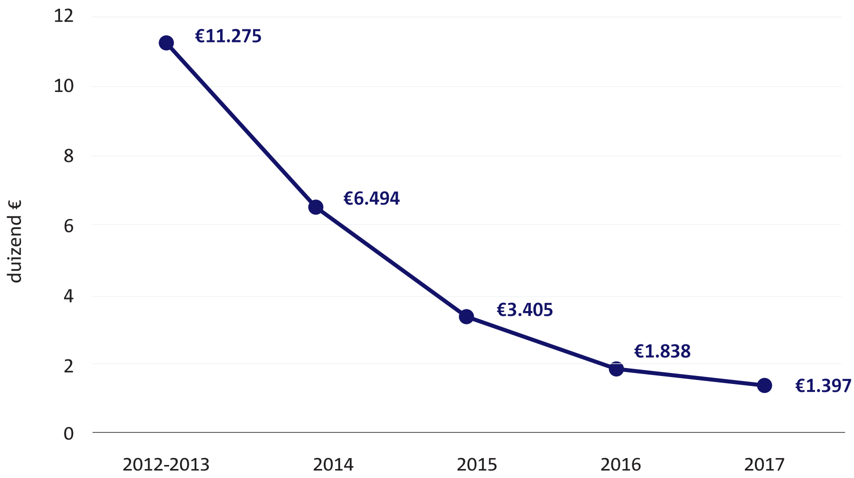
Tekstkader 6.13 Wat verstaat de NAM onder toegekende schades?

De NAM verstaat onder 'toegekende' schademeldingen alle schademeldingen waar ongeacht de oorzaak van de schade, een financieel aanbod ten behoeve van het schadeherstel is gedaan en dit aanbod door de schademelder is geaccepteerd. Dit omvat ook de schademeldingen waar geen door aardbevingen veroorzaakte schade is vastgesteld, maar waar wel een financieel aanbod voor vergoeding van de schade is gedaan.

462 NAM. Een helder overzicht van de schademeldingen bij NAM en CVW, juni 2022.
463 Verslag openbaar verhoor van de heer Schotman, 7 september 2022.

Naast dat het aandeel afgewezen schades toeneemt, neemt het gemiddelde uitgekeerde schadebedrag af. Dit is in figuur 6.9 te zien. Voor de berekening zijn alleen de dossiers meegenomen waarbij sprake is van erkende A- of B-schade. Volgens de NAM ligt de verklaring voor de neerwaartse trend "*zeer vermoedelijk in de toename van het aantal schademeldingen die zijn beoordeeld als niet ontstaan of verergerd door aardbevingen.*" Deze verklaring is moeilijk te volgen, aangezien het gemiddeld schadebedrag is berekend op uitsluitend de zaken waarin schade erkend is (het kan dus niet anders dan dat er per erkende schade minder is uitgekeerd; dit staat los van het feit van de vraag hoeveel schades er in totaal wel of niet zijn erkend).

> *Het was op dat moment ook weleens een beetje van: ik heb tenslotte schade, laat ik eens proberen of ik die vergoed kan krijgen.*
>
> *Openbaar verhoor Johan de Haan, 30 juni 2022*



Figuur 6.9 Gemiddeld uitgekeerde schadebedragen naar jaar van schademelding, 2012-2017
Bron: NAM[464]

De C-schades blijven binnen de NAM en het CVW niet onbesproken. Tijdens een vergadering van het College van Beheer Maatschap in juli 2015 merkt een aanwezige op dat het CVW – sinds januari 2015 verantwoordelijk voor de schadeafhandeling – in vergelijking met de NAM meer schades toekent.[465] Het contrast met de mededeling van december 2015 is groot. Dan staat in de notulen van een vergadering van het College dat van de schades die het CVW afhandelt, het aandeel C-schades juist groot is.[466] Ook in overleggen tussen het CVW en de

464 NAM. Een helder overzicht van de schademeldingen bij NAM en CVW, juni 2022.
465 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 568e vergadering van het College van Beheer Maatschap, 1 juli 2015.
466 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 578e vergadering van het College van Beheer Maatschap, 17 december 2015.

NAM komen de C-schades aan bod. CVW-directeur Peter Kruyt merkt in juni 2016 op dat "*de klanttevredenheid scores dalen en dit heeft te maken met de vele C-schades, toenemende intolerantie inzake die C-schades en een te strak procedurele/proces ingerichte aanpak die het CVW dient te volgen*."

Ondanks dat de samenwerking tussen de NAM en het CVW over het algemeen goed verloopt, zijn er tegelijkertijd zorgen. "*De aansturing vanuit NAM is niet eenduidig, de veranderde activiteits-niveaus en schademeldings-patronen worden al snel vertaald in verzoeken om kostenreducties*", licht Kruyt toe. Door de strakke protocollen waar het CVW zich aan moet houden, stellen gedupeerden soms dat ze bij de NAM eigenlijk beter af waren. Op het voorstel van de CVW-directeur om schades sneller te herstellen of '*meer coulance*' te betrachten bij C-schades reageert de NAM afwijzend. Dat lost het probleem niet op en "*Johan [de Haan van de NAM] duidt ook op het risico dat je dan alles op moet lossen en dus ook betalen*."[467] Johan de Haan, asset manager van het Groningenveld, verklaart in zijn verhoor dat de NAM niet bereid was om C-schades te honoreren: "*hoe fijn dat misschien ook wel voor het CVW was*." "*Gewoon met geld strooien [...] dat is geen oplossing",* aldus De Haan.[468]

> *Wat je ziet is dat het aantal C-schades zienderogen toeneemt. De onvrede daarover, niet alleen bij degenen die het betreft, maar ook bij de bestuurders en de maatschappelijk organisaties, neemt echt ongekende vormen aan. Dit is niet vol te houden.*
>
> *Openbaar verhoor Hans Alders, 28 september 2022*

In de verhoren ontkennen de NAM en het CVW ten stelligste dat er ooit gestuurd is op bepaalde schade-uitkomsten. NAM-directeur Schotman verklaart dat er nooit is gedacht "*er moet meer of minder schade worden gehonoreerd. Het is wat het is.*"[469] Ook het dossier-onderzoek van de commissie heeft geen concreet bewijs opgeleverd dat er actief gestuurd is op het vaststellen van zo veel mogelijk C-schades ten koste van de A- en B-schades. De neerwaartse trend in het aandeel toegekende schades blijft desalniettemin opvallend, des te meer omdat een sluitende verklaring ontbreekt. Daarnaast is het begrijpelijk dat de toename in C-schades met veel achterdocht is bekeken. Ondanks dat de schadeafhandeling zelf in deze periode niet langer meer bij de NAM ligt, blijft de NAM wel een belangrijke rol spelen in het schadeproces. Het is dus goed voor te stellen dat er vervolgens twijfels rijzen over de vraag of het schadeproces wel eerlijk verloopt.

467 CVV. Notulen NAM-CVW Management Board meeting op 7 juni 2016.
468 Verslag openbaar verhoor van de heer De Haan, 30 juni 2022.
469 Verslag openbaar verhoor van de heer Schotman, 7 september 2022.

Tekstkader 6.14 NAM zegt vertrouwen op in Vergnes

Vergnes is een contra-expertisebureau op het gebied van mijnbouwschade. In augustus 2016 zegt de NAM het vertrouwen op in Vergnes. De volgende gebeurtenissen vinden plaats rondom dit besluit:

- **November 2015** – In een NAM-vergadering wordt besproken dat Vergnes zorgt voor '*vertraging en stagnatie*' van het schadeproces. "*Zijn businessmodel, in samenwerking met de Haan advocaten, zorgt ervoor dat steeds meer zaken vastlopen, met oplopende kosten, reputatieschade en litigation tot gevolg.*" In opdracht van de NAM heeft Witteveen+Bos een rapportage gemaakt over de kwaliteit van de schaderapporten van Vergnes, met als voorlopige conclusie dat de rapporten niet voldoen aan "*de kwaliteit die van een contra-expert verwacht kan worden*".[470]
- **Januari 2016** – Vergnes ontvangt een brief van de NAM, inclusief het reviewrapport van Witteveen+Bos over de technische kwaliteit van de schaderapporten van Vergnes: "*De rapportages [van Vergnes] zijn generiek en beschrijvend van aard in plaats van gebouwspecifiek en bouwtechnisch en bevatten een toonzetting en emotie die niet professioneel is en de objectiviteit van de eigen rapportage in twijfel trekt.*"[471] Vergnes moet meedoen aan een verbetertraject uitgevoerd door Witteveen+Bos en Berenschot. Dit betekent dat alle Vergnes-rapporten beoordeeld zullen worden op kwaliteit en doorlooptijd.
- **Januari–juni 2016 –** Looptijd verbetertraject. In juni rondt Witteveen+Bos het eindrapport af (513 rapporten zijn beoordeeld). De conclusie van onder andere het CVW, de NAM en Witteveen+Bos is dat het traject niet heeft geleid tot (significante) verbeteringen.[472]
- **Augustus 2016 –** De NAM zegt het vertrouwen op in Vergnes.
- **Mei 2017 –** Vergnes spant een rechtszaak aan tegen de NAM, het CVW en de NCG.
- **Juni 2017 –** De NAM en Vergnes komen overeen dat onafhankelijke deskundigen de kwaliteit van 50 schaderapporten van Vergnes gaan onderzoeken.[473]
- **Mei 2018** – De onafhankelijke deskundigen oordelen dat de contra-expertise-rapporten van Vergnes kwalitatief in orde zijn en voldoen aan de eisen die gesteld mogen worden aan een contra-expertiserapport.[474]

Vanwege het hoge aantal afwijzingen maken steeds meer gedupeerden gebruik van de escalatiemogelijkheden (zoals contra-expertise en de Arbiter) waardoor het schadeproces dreigt

470 NAM. Verslag van vergadering Decision Review Board aardbeving impact, 2 november 2015.
471 NAM. Review op contra expertise door Witteveen+Bos, 5 januari 2016.
472 NAM. Kwaliteit contra expertise rapporten. Eindrapport door Witteveen+Bos, 7 juni 2016.
473 RTV Drenthe (27 juni 2017).
474 NCG. Bindend advies van deskundigen in het geschil tussen partijen NAM en Vergnes, april 2018.

vast te lopen.[475] Nog een ander punt van onvrede is dat in augustus 2016 naar buiten komt dat de NAM het vertrouwen opzegt in contra-expertisebureau Vergnes (zie tekstkader 6.14). De NAM vindt de schaderapporten van Vergnes onvoldoende onderbouwd en kwalitatief onder de maat. Gedupeerden die Vergnes willen inschakelen als contra-expert, krijgen de kosten daarom niet langer vergoed door de NAM.[476] De GBB vindt dat dit besluit "*rammelt aan alle kanten [...]. De andere contra-experts worden geïntimideerd. En de vrije keuze om een geregistreerde expert te kiezen wordt oneigenlijk fors beperkt door de NAM.*"[477]

Het ongenoegen bereikt eind augustus 2016 een voorlopig dieptepunt als de Groninger Bodem Beweging en het Groninger Gasberaad aankondigen dat zij de NCG niet langer willen adviseren over een nieuw schadeprotocol.[478] Het schadeprotocol moet worden herzien, en de NCG had verschillende partijen zoals de Groninger Bodem Beweging, het Gasberaad en de Onafhankelijke Raadsman gevraagd om input te leveren. Het uiteindelijke protocol wordt echter vastgesteld door de NAM.[479] De maatschappelijke organisaties vinden dit een onwenselijk situatie en dus schorten zij het overleg met Alders op. Adviseren over een nieuw schadeprotocol leidt "*tot niets zolang de NAM het laatste woord heeft: sterker nog, impliciet keuren we de gang van zaken goed. De gehele schadeafhandeling moet juist veranderd worden. [...] Als er niets verandert in sturing en rollen heeft het gesprek geen zin*" aldus de Groninger Bodem Beweging en het Gasberaad.[480]

De NCG zelf is ook ongelukkig met de rol die de NAM nog speelt bij het vaststellen van het schadeprotocol. Eind 2016 maakt de NCG in het nieuwe meerjarenprogramma bekend dat er een nieuw schadeprotocol zal komen, dat de NCG '*initieert*'. De NCG zal zich daarbij laten bijstaan door onafhankelijke deskundigen. De planning is dan nog dat het nieuwe schadeprotocol in januari 2018 in werking treedt. Dit schrijft minister van Economische Zaken Kamp ook in een brief aan de Kamer op 24 maart 2017.[481]

Het schadeproces wordt stilgelegd
Tijdens een persconferentie op 31 maart 2017 maakt NCG Alders bekend dat de NAM zich terugtrekt uit het schadeproces. Er komt een 'schone lei' en vanaf 1 juli 2017 zullen schades worden afgehandeld op basis van een nieuw, onafhankelijk schadeprotocol. Alders licht alvast een tipje van de sluier op over hoe het nieuwe schadeproces eruit moet komen te zien: er komt een onafhankelijke commissie die gaat oordelen over schade en schadebedragen. Kleine schades binnen het '*effectgebied*' van een beving zullen direct hersteld worden zonder eerst onderzoek te doen. Tot 1 juli 2017 worden nieuwe schademeldingen niet afgehandeld. Volgens Alders is met de terugtrekking van de NAM "*een fundamentele stap gezet op weg naar herstel van vertrouwen*".[482] Op dezelfde dag komen ook de bevindingen van de proef Buitengebied naar buiten en krijgen mensen te horen dat in geen enkel geval schade zal worden uitgekeerd.

475 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake brief voorzitter Arbiters Bodembeweging, december 2017.
476 NOS (23 augustus 2016).
477 Groninger Gasberaad (n.d. H6).
478 GBB & GGB (20 augustus 2016).
479 NCG. Bespreek notitie tekstvoorstel schadeprotocol fase 1, 22 augustus 2016.
480 Verslag Maatschappelijke Stuurgroep Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen, 29 augustus 2016.
481 Kamerstuk II 2016/17, 33529, nr. 326.
482 Eemskrant.nl (31 maart 2017).

Het is geen toeval dat deze aankondigingen – de NAM trekt zich terug (het goede nieuws) en mensen in het buitengebied krijgen niets uitgekeerd (het slechte nieuws) – op dezelfde dag naar buiten komen, aldus Alders in zijn openbaar verhoor.[483]

Tekstkader 6.15 De Schone Lei-voucherregeling

De NAM doet een aanbod aan alle bewoners met nog openstaande schadedossiers en aan alle bewoners met een afgesloten dossier waar alleen C-schade is geconstateerd (zonder dat de NAM de schades erkent). Deze bewoners ontvangen een voucher die zij kunnen gebruiken om een aannemer in te huren voor schadeherstel.

- In dossiers waar alleen C-schade is geconstateerd ontvangen de bewoners een voucher van €1.500 om de kosten van schadeherstel mee te betalen.
- In dossiers waarin (ook) sprake is van erkende A- of B-schade kan het bedrag van de voucher soms hoger ligger, afhankelijk van het vastgestelde schadebedrag.

Bewoners krijgen een jaar de tijd om een voucher te accepteren. Na acceptatie moet de voucher binnen vijf jaar verzilverd worden.

Uit cijfers van de NAM blijkt dat van de ruim 16.000 aangeboden vouchers er 6.890 zijn geaccepteerd, die bijna allemaal zijn verzilverd.

In de aankondiging van 31 maart 2017 komen verschillende zaken bij elkaar: NAM's wens om – op haar voorwaarden – op afstand te komen staan van schade (het 'NoA'-traject), de voor inwoners teleurstellende uitkomst van de proef Buitengebied en de mede daardoor ontstane behoefte aan een schone lei, en de alsmaar oplopende onvrede over het schadeafhandelingsproces. In de aanloop naar 31 maart is Alders druk bezig met het vergaren van steun voor zijn plannen. Hij richt zich voornamelijk op de NAM en de minister van Economische Zaken. De NAM komt halverwege maart met een notitie waarin zij zegt de plannen van de NCG te onderschrijven. Het plan is dan nog dat nieuwe (niet-kleine) schades met directe ingang beoordeeld worden op basis van de TNO-methode.[484] Ook minister Kamp raakt overtuigd van de noodzaak voor een nieuwe schadeaanpak. In een nota aan Kamp wijzen zijn ambtenaren erop dat – om de voorstellen van Alders goed te laten landen – het een '*absolute voorwaarde*' is dat "*de regionale bestuurders zich openlijk en consequent committeren"* aan Alders' plannen.[485] Intern tonen ambtenaren van Economische Zaken zich sceptisch over (de haalbaarheid van) de plannen. Ze vinden 1 juli een te strakke deadline.

483 Verslag openbaar verhoor van de heer Alders, 28 september 2022.
484 NAM. Notitie over nieuwe schadeafhandeling Groningen, 13 maart 2017.
485 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake voorbereiding gesprek 23 maart met Alders, 22 maart 2017.

Tekstkader 6.16 Plannen schadeaanpak 2.0

1. Bij een beving wordt **een effectgebied** op basis van het KNMI-meetnet vastgesteld.
2. Bij '**kleine schades**' (niet gedefinieerd) binnen het effectgebied wordt de causaliteit niet nader onderzocht en volgt een aanbod tot herstel door een aannemer naar keuze.
3. Als a. iemand niet wil dat de schade wordt hersteld, b. het een 'grote' schade betreft of c. de schade buiten het effectgebied valt, zal de schadeoorzaak worden onderzocht.
4. De schadebeoordeling vindt door het CVW plaats op basis van de **TNO-methodiek**. Een **onafhankelijke schadecommissie** (OCS) toetst of de beoordeling voldoet aan vastgestelde kaders (protocol, handboek) en stelt vervolgens de omvang van de schade vast.

Bron: Ministerie van EZ, 2017[486]

Nadat de NAM en minister Kamp hun steun hebben toegezegd, gaat Alders met zijn plannen de boer op bij de lokale bestuurders en maatschappelijke organisaties. Gedeputeerde Eelco Eikenaar verklaart in zijn verhoor dat hij eind maart 2017 plotseling gevraagd werd voor een '*spoedoverleg*' met Alders en de burgemeesters. "[…] *de NAM zou ertussenuit gaan, dat was het hele verhaal*."[487] Hierna volgt nog een aantal overleggen waarin Alders zijn plannen voor een '*schadeaanpak 2.0*' uiteenzet. Ook het Gasberaad en de Groninger Bodem Beweging praat Alders naar eigen zeggen bij. De betrokkenen kunnen zich vinden in het voornemen om de NAM verder op afstand te plaatsen van het schadeafhandelingsproces. Wel ontstaat er discussie over het plan om schades voortaan te beoordelen aan de hand van de TNO-methodiek, een methode die Witteveen+Bos toepast in onder meer de proef Buitengebied en waarop veel kritiek komt. De steun ontbreekt daarom voor het plan om nieuwe schadegevallen (die binnenkomen na 31 maart) op deze manier te beoordelen. "*Uitgesproken is dat men nog steeds van mening is dat op 31 maart het huidige stelsel gesloten zou moeten worden, maar dat het aanvaardbaar is enige tijd te nemen voor de inrichting van het nieuwe stelsel, waarbij nieuwe meldingen worden geregistreerd, maar de inspecties pas plaats vinden nadat er overeenstemming bestaat over de schadebeoordelingssystematiek*", noteert Alders in een memo.[488] En dus gaat de aankondiging van 31 maart gepaard met de mededeling dat, in afwachting van het nieuwe schadeprotocol, nieuwe schademeldingen niet worden afgehandeld: het schadeproces komt stil te liggen. Een situatie die uiteindelijk een heel jaar voortduurt.

486 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake voorbereiding gesprek 23 maart met Alders, 22 maart 2017.
487 Verslag openbaar verhoor van de heer Eikenaar, 26 september 2022.
488 NCG. Notitie Schade 2.0 door Hans Alders aan secretaris-generaal Camps en de minister Kamp, 30 maart 2017.

Op 31 maart is de veronderstelling nog dat er op 1 juli een nieuw schadeprotocol ligt. Een haalbare deadline, gezien de uitgewerkte plannen voor een nieuwe aanpak die er liggen, zo verklaart Alders.[489] Dat is ook de inschatting van secretaris-generaal Camps. "*Het beeld bij ons allen was: we gaan stoppen, we kunnen in vrij korte tijd op basis van de contouren die we nu hebben een nieuw protocol maken en daar gaat iedereen voor zijn.*" Maar, zo schetst Camps in zijn verhoor "*eigenlijk bleek op diezelfde dag [...] dat de steun voor die contouren begon af te brokkelen.*"[490] De moeizame zoektocht om te komen tot een nieuw schadeprotocol is in paragraaf 7.4.1 van hoofdstuk 7 beschreven.

6.4.8 Omkering van de bewijslast: van amendement tot de novelle Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen

Omkering van de bewijslast opnieuw geagendeerd
Geruime tijd voordat het regeerakkoord van oktober 2017 en het Akkoord op Hoofdlijnen van juni 2018 tot stand komen, wordt omkering van de bewijslast weer onderwerp van debat in de Tweede Kamer, en wel vanaf 2014. Net als het op afstand zetten van NAM, is ook deze omkering van belang voor de schadeafhandeling. De discussie daarover, inclusief een wetsvoorstel met een advies van de Raad van State over de amendementen, duurt van 2014 tot 2016. Het traject loopt voor een deel gelijk op met de discussie over het op afstand zetten van de NAM, die in de paragraaf hiervoor aan de orde is gekomen.

Net als zijn voorgangers is minister Kamp tegen omkering van de bewijslast. Naar aanleiding van Kamervragen op 31 januari 2014 antwoordt hij dat hij omkering van de bewijslast niet nodig acht: "*Met de combinatie van de risicoaansprakelijkheid in artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek enerzijds en de ondersteuning die de Technische commissie bodembeweging biedt bij het onderzoeken van het causale verband tussen schade en bodembeweging anderzijds, acht ik voldoende verzekerd dat ontstane schade op laagdrempelige wijze door NAM vergoed zal worden. Een omkering van de bewijslast als uitgangspunt voor de NAM te verrichten herstelwerkzaamheden acht ik derhalve niet nodig*."[491]

Tweede Kamerlid Ouwehand denkt daar anders over en dient op 6 februari 2015 – bij een voorgestelde wijziging van de Mijnbouwwet – een amendement in dat omkering van de bewijslast regelt.[492] Ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken adviseren minister Kamp om het amendement te ontraden.[493] Tijdens een debat in de Tweede Kamer op 12 februari 2015 stelt minister Kamp wederom dat de bestaande regeling voldoet en dat hij geen voordeel ziet in omkering van de bewijslast. Op 15 april 2015 voegt Kamerlid Vos zich als mede-indiener bij het amendement.[494]

Verschillende partijen (de ministeries, de NAM en de Tcbb) zijn niet gelukkig met het amendement-Vos/Ouwehand. Ambtelijk bestaat er bij de departementen van Economische

489 Verslag openbaar verhoor van de heer Alders, 28 september 2022.
490 Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 2022.
491 Kamerstuk II 2013/14, 33529, nr. 30, p. 20.
492 Kamerstuk II 2014/15, 34041, nr. 8.
493 Ministerie van EZ. Mailbericht, 16 februari 2015, 15.43. Onderwerp: Onderzoek LA omkering bewijslast.
494 Kamerstuk II 2014/15, 34041, nr. 12.

Zaken, Algemene Zaken, en Veiligheid en Justitie weerstand tegen invoering van omkering van de bewijslast. In de ogen van verschillende ambtenaren hebben gedupeerden al een relatief sterke positie door de combinatie van risicoaansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant en de mogelijkheid van de rechter om de bewijslast te verlichten of om te keren. Zij zijn van mening dat de rechter tot hetzelfde resultaat kan komen zonder omkering van de bewijslast wettelijk te regelen. Ook denken sommigen dat een wettelijke regeling van omkering van de bewijslast de positie van benadeelden zelfs kan verslechteren, omdat de rechter de bewijslast niet meer zelf redelijk en billijk kan verdelen.[495]

De NAM is eveneens tegen invoering van omkering van de bewijslast. De NAM is bang voor misbruik en verwacht meer rechtszaken. Bovendien komt er als gevolg van de risico-aansprakelijkheid al meer voor rekening van de NAM dan bij een gewone aansprakelijkheid het geval zou zijn geweest. De NAM maakt zich zorgen dat met een wettelijk bewijsvermoeden nog meer schade voor rekening van de NAM zal komen.[496] Ook de Tcbb is geen voorstander van omkering van de bewijslast. Net als de NAM verwacht de Tcbb dat het aantal procedures zal toenemen en dat dit niet per definitie in het voordeel van de gedupeerde zal werken. De Tcbb adviseert de minister van Economische Zaken in haar brief van 3 mei 2015 dan ook een zodanige regeling te treffen, dat degene met schade er niet op achteruitgaat als gevolg van de omkering van de bewijslast.[497]

Kamp vraagt de Raad van State om 'voorlichting'
De plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet vindt plaats op 22 en 25 april 2015. Minister Kamp laat de Tweede Kamer (per brief van 25 april 2015) weten dat hij de Raad van State graag voorlichting wil vragen over de omkering van de bewijslast. Daarom vraagt de minister om uitstel van de stemmingen tot de Raad van State de voorlichting heeft uitgebracht.[498] De Tweede Kamer gaat niet mee in dit voorstel van de minister. Op 28 april 2015 stemt de Tweede Kamer over het wetsvoorstel en neemt vier amendementen aan, waaronder het amendement-Vos/Ouwehand over omkering van de bewijslast. In reactie daarop geeft de minister bij brief van 1 mei 2015 aan de Eerste Kamer aan dat hij – na overleg in de ministerraad – de Raad van State voorlichting heeft gevraagd over deze amendementen, omdat de Raad van State zich nog niet eerder heeft kunnen uitspreken over de fundamentele onderwerpen die de amendementen behelzen.[499]

Op 7 oktober 2015 brengt de Raad van State de gevraagde voorlichting uit over de vier aangenomen amendementen.[500] De raad doet voor alle amendementen verbetervoorstellen. Hij constateert dat het amendement-Jan Vos/Ouwehand een *wettelijk bewijsvermoeden* introduceert. Het is volgens de raad noodzakelijk dat het bewijsvermoeden helder wordt

495 Ministerie van V&J. Notitie aan de minister van V&J inzake advies omkering bewijslast mijnbouwschade, 4 mei 2015; notitie van de landsadvocaat aan het ministerie van EZ inzake Omkering bewijslast mijnbouw – onderzoek Nederlands recht, 11 maart 2015.
496 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake samenwerkingsafspraken NAM-EZ in relatie tot omkering bewijslast mijnbouwschade, 29 oktober 2015.
497 TCBB. Brief aan minister Kamp inzake omkering bewijslast bij mijnbouwschade, 3 december 2015.
498 Kamerstuk II 2014/15, 34041, nr. 39.
499 Kamerstuk I 2014/15, 34041, B.
500 Kamerstuk II 2015/2016, 34041, nr. 43.

afgebakend. De afbakening is volgens de raad op twee punten niet duidelijk: op welk type schade het ziet en wat de afbakening van het effectgebied is.

Hoewel het amendement-Jan Vos/Ouwehand dus strikt genomen een 'wettelijk bewijsvermoeden' regelt, wordt in ambtelijke kringen nog een tijd gesproken van 'omkering van de bewijslast'. Om die reden komt hierna ook nog vaak de term 'omkering van de bewijslast' in dit rapport voor *(omdat anderen dit nog wel gebruiken).*

NAM blijft zicht verzetten tegen wettelijk bewijsvermoeden
Minister Kamp wordt in een nota van 29 oktober 2015 door zijn ambtenaren voorbereid op een telefonische afspraak met Gerald Schotman, de directeur van de NAM, over omkering van de bewijslast. Ambtenaren schrijven dat de NAM erg bezorgd is dat het daadwerkelijk tot omkering van de bewijslast zal komen. Schotman zal de minister vragen te onderzoeken of invoering kan worden voorkomen door de afspraken die de NAM en Economische Zaken hebben uitgewerkt over een verbeterd proces van schadeafhandeling en geschillenbeslechting. Dit betreft de afspraken waarbij de NAM meer naar de achtergrond zal treden en het CVW en de NCG meer op de voorgrond zullen treden, zowel bij schadeafhandeling als bij versterking (zie paragraaf 6.4.5). Volgens de NAM komen de uitgewerkte afspraken door de omkering van de bewijslast op de helling te staan. De NAM vreest dat omkering van de bewijslast zal leiden tot oneigenlijke claims en meer rechtszaken. Een argument in de nota is ook dat het voor een 'effectieve regie' van de NCG beter kan zijn als er geen omkering van de bewijslast komt. In diezelfde nota wordt vervolgens aan de minister voorgesteld om te verkennen of met de PvdA-fractie kan worden onderhandeld over het onthouden van steun voor de omkering van de bewijslast. Voorgesteld wordt "*een stevige binding van NAM aan een verbeterd proces met de NCG rond schade-afhandeling en een versterkte regeling rond onafhankelijke geschillenbeslechting*". Tevens kan de minister een toezegging doen over het verzekeren van rechtsbijstand in Groningen.[501] Uit een e-mailwisseling tussen ambtenaren van de ministeries van Economische Zaken en Algemene Zaken van 6 november 2015 blijkt dat de PvdA-fractie niet meegaat in dit voorstel.[502]

Opname wettelijk bewijsvermoeden in een novelle
Het ministerie van Economische Zaken komt vervolgens met het voorstel om een novelle in te dienen om het wettelijk bewijsvermoeden te regelen (zie tekstkader 6.17). Met die novelle worden de overige drie aangenomen amendementen geschrapt (onder andere het adviesrecht voor decentrale overheden). Deze zullen in een ander wetsvoorstel worden verwerkt: het wetsvoorstel naar aanleiding van het in 2015 verschenen OVV-rapport *Aardbevingsrisico's in Groningen*. De fracties van de PvdA en de VVD kunnen zich in dit voorstel vinden.

501 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake samenwerkingsafspraken NAM-EZ in relatie tot omkering bewijslast mijnbouwschade, 29 oktober 2015.
502 Ministerie van EZ. Mailbericht, 6 november 2015, 16.35. Onderwerp: RE: Omkering bewijslast.

Tekstkader 6.17 Wat is een novelle?

Het kan voorkomen dat tijdens de behandeling van een wetsvoorstel in de Eerste Kamer blijkt dat nog wijzigingen in het voorstel nodig of wenselijk zijn. Hierin kan niet meer door middel van een nota van wijziging of een amendement worden voorzien (dat kan alleen zolang een wetsvoorstel nog in behandeling is bij de Tweede Kamer). Het is dan nodig een voorstel tot wijziging van het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel in te dienen bij de Tweede Kamer. Zo'n wijzigingswetsvoorstel wordt een 'novelle' genoemd. Met een novelle kunnen zowel technische als meer politiek getinte wijzigingen in een wetsvoorstel worden aangebracht. Doorgaans wordt in de Eerste Kamer de behandeling van het wetsvoorstel aangehouden, in afwachting van de novelle. Beide voorstellen worden vervolgens gezamenlijk afgehandeld. Een novelle doorloopt dezelfde procedure als een gewoon wijzigingswetsvoorstel.

In de daarop volgende week is het voorstel voor indiening van een novelle onderwerp van discussie bij verschillende departementen.

Uit een ambtelijke e-mail van Veiligheid en Justitie van 10 november 2015 blijkt dat het ministerie van Economische Zaken het advies van de Raad van State al aan de NAM heeft gestuurd, waardoor de NAM "*MP [minister-president, red.] en minister bestookt. NAM wil geen wettelijke regeling en dreigt dwars te gaan liggen in het buitengerechtelijke traject (arbitrage en deskundigenadvies). NAM zal wel met een claim komen, want wil niet investeren in buitengerechtelijk en rechterlijk traject*". De minister van Veiligheid en Justitie is vooral beducht voor precedentwerking. Aandachtspunt is verder dat het ministerie van Economische Zaken de reikwijdte wil regelen via een ministeriële regeling. Dat betekent dat de minister vaststelt in welke gevallen het bewijsvermoeden van toepassing is. In de mail wordt betwijfeld of dit acceptabel is voor de Tweede Kamer en wordt aangegeven dat er mogelijk discussie zal volgen als de Tweede Kamer de contouren in de wet wil regelen.[503]

In een nota van diezelfde datum adviseren ambtenaren van Veiligheid en Justitie hun minister om wel in te stemmen met de novelle. Met de stemming in de Tweede Kamer en het advies van de Raad van State is het wettelijk bewijsvermoeden een gegeven. Hier alsnog tegenin gaan lijkt een gepasseerd station, aldus het ambtelijke advies.[504]

Tussen ambtenaren van Economische Zaken en Algemene Zaken vindt via de e-mail discussie plaats of in de oplegnotitie voor de ministerraad ook de optie van uitstel van de omkering

503 Ministerie van V&J. Mailbericht, 10 november 2015 9.49. Onderwerp: Mijnbouwwet.
504 Ministerie van V&J. Notitie aan minister van J&V inzake brieven aan de Tweede en Eerste Kamer inzake de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State, 10 november 2015.

van de bewijslast moet komen te staan.[505] Hoewel een ambtenaar aangeeft dat de optie van uitstel niet in overeenstemming is met de politieke afspraak die de minister heeft gemaakt om omkering van de bewijslast direct in te voeren, adviseert de top van Economische Zaken, directeur-generaal Dierikx en secretaris-generaal Camps, om de optie van uitstel wel in de oplegnotitie te laten staan. Dierikx schrijft: "*Toch adviseer ik de 3de optie erin te houden omdat er massief verzet vanuit VNO-NCW aan het ontstaan is en met zo'n uitstel variant de nieuwe arbitrage volgens Alders een kans krijgt zonder directe interferentie door de omkering. De MR kan dan dit ook in de afweging meenemen. De minister kan natuurlijk transparant melden dat de PvdA niet vòòr de uitstel variant is*."[506] Een ambtenaar van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat stelt dat er vanuit Algemene Zaken eveneens '*sterk behoefte'* is om alle opties te beschrijven. Maarten Camps (secretaris-generaal Economische Zaken) vindt het ook beter om de uitsteloptie te laten staan, want '*dan is palet helder en als ik het goed zie zou min [minister] zelf ook liever optie 3 [uitstel] willen.*'[507] De NCG wordt ook gekend in de concept-oplegnotitie voor de ministerraad. Bij de NCG is men inderdaad bezorgd dat de NAM de afspraken over de schadeafhandeling niet meer zal nakomen en arbitrage niet meer als een reële optie zal zien als omkering van de bewijslast wordt ingevoerd.[508] Uiteindelijk stemt minister Kamp ermee in dat in de oplegnotitie wordt opgenomen dat de optie van uitstel in de afweging in beeld is geweest, maar dat hij deze optie niet realistisch vindt gelet op gebrek aan politiek draagvlak. De minister wil directe invoering van omkering van de bewijslast aan de ministerraad voorleggen.[509]

Op 11 november 2015 is bij het ministerie van Algemene Zaken een concepttekst klaar voor de minister-president over de novelle, die in de ministerraad van 13 november 2015 wordt behandeld.[510] Het advies aan de minister-president is om in te stemmen met een novelle, maar de omkering van de bewijslast '*ingekaderd*' in te voeren '*(plaats, type schade, gaswinning)*', tenzij de ministerraad omkering van de bewijslast economisch of maatschappelijk onverantwoord vindt. De ambtenaren bedoelen met 'inkadering' in dit advies dat de werking van het bewijsvermoeden niet onbeperkt is, maar moet worden afgebakend. Dit is wat de Raad van State ook aangaf in zijn voorlichting over het amendement-Jan Vos/Ouwehand. De inschatting van de ambtelijk adviseurs is dat invoering van omkering van de bewijslast politiek onvermijdelijk is geworden. Enerzijds hebben de NAM en Shell grote bezwaren en leidt het tot verstoring van de werkzaamheden van de NCG, anderzijds zal de regio het niet-doorzetten van de omkering zien als zwichten van de overheid voor de NAM en als een bevestiging dat opbrengsten belangrijker zijn dan de belangen van de bewoners.

505 Mailwisseling tussen ministerie van EZ en ministerie van AZ, 11 november 2015. Onderwerp: Interdepartementaal overleg omkering bewijslast/oplegger.

506 Mailwisseling tussen ministerie van EZ en ministerie van AZ, 11 november 2015. Onderwerp: Interdepartementaal overleg omkering bewijslast/oplegger.

507 Mailwisseling tussen ministerie van EZ en ministerie van AZ, 11 november 2015. Onderwerp: Interdepartementaal overleg omkering bewijslast/oplegger.

508 NCG. Mailbericht, 11 november 2015, 8.22. Onderwerp: Re: Interdepartementaal overleg omkering bewijslast/oplegger; NCG. Mailbericht, 11 november 2015, 22.20. Onderwerp: Re: Interdepartementaal overleg omkering bewijslast/oplegger.

509 Mailwisseling tussen ministerie van EZ en ministerie van AZ, 11 november 2015. Onderwerp: Interdepartementaal overleg omkering bewijslast/oplegger.

510 Ministerie van AZ. Notitie aan minister-president Rutte inzake mr 13/11 pnt. Xx. Omkering Bewijslast bij Aardbevingsschade Groningen, 11 november 2015.

In de definitieve oplegnotitie van Economische Zaken voor de ministerraad van 13 november 2015 zijn drie mogelijkheden beschreven met betrekking tot het amendement-Jan Vos/ Ouwehand ("*Het amendement tot omkering van de bewijslast regelt een wettelijk bewijs- vermoeden*"): ongewijzigd laten, intrekken of aanpassen door middel van een novelle. De minister van Economische Zaken stelt voor een novelle in te dienen. De oplegnotitie bevat wel een paragraaf over eventueel uitstel van invoering van de omkering van de bewijslast. Bij die optie wordt de inwerkingtreding gekoppeld aan de nieuwe schade-aanpak, waaronder de introductie van de Arbiter Aardbevingsschade, die in het meerjarenprogramma van de NCG wordt voorgesteld. Indien de schadeafhandeling niet verbetert door deze nieuwe aanpak, kan omkering van de bewijslast op een later moment alsnog worden ingevoerd.[511]

Op 13 november 2015 stemt de ministerraad in met het indienen van een novelle. Minister Kamp schrijft in zijn brief van 16 november 2015 aan de Tweede Kamer dat hij voornemens is een novelle in te dienen met betrekking tot het amendement-Jan Vos/Ouwehand, dat een bewijsvermoeden introduceert. De minister schrijft hierover: "*Uitgaande van de wens van uw Kamer om tot omkering van de bewijslast te komen zal ik, met inachtneming van de door de Afdeling gegeven voorlichting, in de novelle een wettelijk bewijsvermoeden voor de Groningse situatie voor fysieke schade aan bouwwerken opnemen. Daarbij wijs ik er wel op dat verbetering van de schadeafhandeling in Groningen vooral gezocht moet worden in het effectief verbeteren van de schadeafhandelingsprocedure en niet in een juridische wijziging met betrekking tot de bewijslastverdeling. In de afgelopen periode heb ik samen met de Nationaal Coördinator Groningen en NAM gewerkt aan het verbeteren van de schadeafhandelingsprocedure. De uitwerking hiervan is beschreven in het concept van het meerjarenprogramma Aardbevings- bestendig en Kansrijk Groningen dat de Nationaal Coördinator Groningen op 4 november jl. heeft gepresenteerd. Onderdeel van deze verbeterde schadeafhandelingsprocedure is het aanstellen van een onafhankelijke Arbiter Aardbevingsschade. De verwachting is dat met de nieuwe procedure de stap naar de rechter minder snel gemaakt zal hoeven worden*".[512]

De Tcbb laat ook van zich horen en reageert per brief van 3 december 2015 op het voornemen van de minister van Economische Zaken om een novelle in te dienen.[513] De Tcbb geeft aan dat zij verwacht dat het aantal procedures zal stijgen wanneer het bewijsvermoeden wordt ingevoerd. De Tcbb denkt dat het "*voor de hand ligt*" dat de NAM in de niet-routinematige gevallen, waarin de toestand van een gebouw "*een niet onbelangrijke rol speelt*", een procedure zal starten met als argument dat de schade niet geheel of gedeeltelijk aan de gaswinning kan worden toegerekend. De benadeelde moet dan een deskundige inschakelen en de kosten daarvan zelf betalen. De Tcbb waarschuwt dat op deze manier de situatie van de vroegere Mijnwet terugkeert, "*die onaanvaardbaar werd geacht en die leidde tot de instelling van de Tcbb. Sindsdien is procederen niet meer nodig, mede omdat de NAM in alle gevallen de adviezen van de Tcbb opvolgt*". De Tcbb herhaalt zijn eerdere advies aan de minister van mei van dat jaar om een zodanige regeling te treffen, dat degene met schade er niet op achteruitgaat als gevolg van de omkering van de bewijslast.

511 Ministerie van EZ. Memo aan de leden van de Ministerraad inzake oplegnotitie stukken Ministerraad 13 november: omkering bewijslast en wetsvoorstellen wijziging Mijnbouwwet, 10 november 2015.

512 Kamerstuk II 2015/16, 34041, nr. 43.

513 Technische Commissie Bodembeweging. Brief aan minister Kamps inzake omkering bewijslast bij mijnbouwschade, 3 december 2015.

Bij het opstellen van de novelle Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen wordt het ministerie van Veiligheid en Justitie betrokken; de minister van Veiligheid en Justitie wordt medeondertekenaar van de novelle. Op 23 december 2015 brengt de Raad van State voorlichting uit over de novelle.[514] De voorlichting beslaat slechts twee bladzijden. De voornaamste opmerking van de Raad van State gaat over het overgangsrecht. Op 21 januari 2016 wordt vervolgens het Wetsvoorstel bewijsvermoeden gaswinning Groningen ingediend bij de Tweede Kamer ter vervanging van het amendement-Jan Vos/Ouwehand.[515] Het kabinet volgt de voorlichting van de Raad van State op het punt van het overgangsrecht. Het wettelijk bewijsvermoeden wordt geregeld in het nieuwe artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek (zie tekstkader 6.18), dat op 31 december 2016 in werking treedt.

Tekstkader 6.18 Wettelijk bewijsvermoeden in het Burgerlijk Wetboek

Het wettelijk bewijsvermoeden is geregeld in artikel 6:177a Burgerlijk Wetboek (BW) en luidt:

1. Bij fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld zou kunnen zijn, wordt vermoed dat die schade veroorzaakt is door de aanleg of de exploitatie van dat mijnbouwwerk.

2. De benadeelde kan zich slechts beroepen op het vermoeden, bedoeld in het eerste lid, indien hij de exploitant, bedoeld in artikel 177, op diens verzoek de relevante bescheiden betreffende het gebouw of werk ter inzage geeft indien hij daarover beschikt, en de exploitant genoegzaam gelegenheid geeft de schade te onderzoeken.

In dat artikel staat aanvankelijk dat de schade moet zijn ontstaan in '*het effectgebied*', dat bij ministeriële regeling wordt vastgesteld. Dit effectgebied is echter komen te vervallen door een amendement-Jan Vos c.s.[516] De indieners van het amendement zijn van mening dat de door hen voorgestelde tekst beter tegemoetkomt aan de eerdere voorlichting van de Raad van State over de novelle. Het schadebegrip wordt volgens de indieners eenduidiger omschreven dan in de oorspronkelijke formulering. In de toelichting op het amendement staat ook dat de route via de Tcbb in de praktijk te weinig heeft opgelost voor de gedupeerden en dat dat ook niet kan, zolang bewoners zelf moeten bewijzen recht te hebben op schadevergoeding.

514 Raad van State (7 oktober 2015).
515 Kamerstuk II 2015/16, 34390, nr. 2.
516 Kamerstuk II 2015/16, 34390, nr. 21.

Tijdens de plenaire behandeling op 6 juli 2016 komt de minister Kamp van Economische Zaken met een reactie op het amendement-Jan Vos c.s.[517] De minister verzet zich daar niet tegen: *"Met het amendement vervalt dus de door mij voorgestane regeling via een ministeriële regeling waarmee ik een effectgebied vaststel. Die zou dan niet meer hoeven, want dan zou het op deze manier wettelijk geregeld zijn. Ik denk dat dit amendement een redelijke uitwerking is van hetgeen de Kamer oorspronkelijk op initiatief van de heer Vos en mevrouw Ouwehand heeft beoogd op het gebied van het bewijsvermoeden. Wij hebben dat in de regel aangeduid als omkering van de bewijslast. Ik vind het een redelijke uitwerking. Als de Kamer het voorstaat om dat op deze manier te doen, zal ik mij daar niet tegen verzetten. [...] Ik laat het oordeel over dit amendement dus over aan de Kamer."*

Het amendement wordt op 7 juli 2016 met algemene stemmen aanvaard. De Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen treedt op 31 december 2016 in werking.

6.4.9 Rechtspraak: aansprakelijkheid Staat, waardedaling en immateriële schadevergoeding

NAM ook aansprakelijk voor waardevermindering
In deze periode staan de ontwikkelingen in de rechtspraak niet stil. De Stichting Waardevermindering door Aardbevingen Groningen (Stichting WAG), die is opgericht op 24 april 2013 om alle eigenaren van onroerende zaken in het getroffen gebied bij te kunnen staan bij het verhalen van schade op de NAM, zorgt voor een belangrijke uitspraak over waardevermindering. In de collectieve actie van de Stichting WAG en een aantal woningcorporaties oordeelt de Rechtbank Noord-Nederland op 2 september 2015 dat de NAM aansprakelijk is voor waardevermindering en dat woningeigenaren ook aanspraak kunnen maken op vergoeding van deze waardeverminderingsschade als zij hun woningen (nog) niet hebben verkocht en als nog geen sprake is van fysieke schade aan die woningen.[518] De NAM gaat tegen deze uitspraak in hoger beroep.

Staat heeft onrechtmatig gehandeld bij gaswinning
De Rechtbank Noord-Nederland oordeelt op 1 maart 2017 dat de Staat van januari 2013 tot en met 18 november 2015[519] onrechtmatig heeft gehandeld op grond van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek.[520] De minister was volgens de rechtbank gehouden om de gasproductie met het oog op de veiligheidsrisico's voor inwoners in het Groningenveld zo veel mogelijk te beperken gelet op de leveringszekerheid. De Staat heeft niet aannemelijk gemaakt dat een eerdere reductie van de winning gelet op de leveringszekerheid niet mogelijk was. De rechtbank sluit zich aan bij het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de minister, gelet op de veiligheidsrisico's in het aardbevingsgebied, een onjuiste afweging heeft gemaakt door de winningsplafonds hoger vast te stellen dan de hoeveelheid die volgens Gasunie Transport Services (GTS) met het oog op de leveringszekerheid in een gemiddeld jaar minimaal nodig is.

517 Handelingen II 2015/16, nr. 105, item 5. p. 18-19.
518 Rechtbank Noord-Nederland 2 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4185
519 Dit is de datum van de uitspraak waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het instemmingsbesluit van de minister van EZ heeft vernietigd en heeft bepaald dat in 2015 maximaal 27 miljard Nm3 mag worden gewonnen (ECLI:NL:RVS:2015:3578).
520 Rechtbank Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715.

Bevingen tasten woongenot aan
In diezelfde uitspraak van 1 maart 2017 oordeelt de Rechtbank Noord-Nederland dat de NAM aansprakelijk is voor de door benadeelden geleden immateriële schade (smartengeld) en de vermogensschade die voortvloeit uit het gemis van woongenot (‘*gederfd woongenot*’). Volgens de rechtbank kan voor het deel van het Groningenveld waar regelmatig aardbevingen worden gevoeld en schade wordt geleden, gesproken worden van een situatie waarin de NAM een ernstige inbreuk maakt op een fundamenteel persoonlijkheidsrecht, het recht op een ongestoord woongenot. De omvang van de schade zal echter moeten worden vastgesteld in afzonderlijke, individuele (schadestaat)procedures. Dit is de eerste keer dat een rechter erkent dat het woongenot van bewoners is aangetast door de aardbevingen als gevolg van de gaswinning en oordeelt dat de NAM aansprakelijk is voor deze immateriële schade. De NAM gaat tegen deze uitspraak in hoger beroep, naar eigen zeggen om meer duidelijkheid te verkrijgen.[521]

6.4.10 Zorgen over impact versterking op regio nemen toe
In hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 is beschreven hoe, na de aardbeving van Huizinge in 2012, het preventief versterken van woningen als belangrijke maatregel om de aardbevingsrisico’s te beperken op de agenda komt te staan. Na die eerste periode, waarin de nadruk vooral ligt op verkennen en opstarten van de versterking, is het de bedoeling dat vanaf 2015 de versterking daadwerkelijk tot uitvoering komt. Er geldt nog altijd dat er veel onzekerheden zijn en er nog geen definitieve normen voor versterking beschikbaar zijn. In de praktijk blijkt het moeilijk om tot een voortvarende aanpak te komen. Kritiek op het gebrek aan voortgang houdt aan in deze periode.

Zorgen om impact en omvang van de versterkingsoperatie
Medio 2014 komt van verschillende kanten kritiek op de snelheid waarmee de NAM de versterking aanpakt, zo is beschreven in hoofdstuk 5. Eind november 2014 komt daar nog een extra zorg bij: wat voor impact zal de versterking hebben op (het aanzien van) de provincie Groningen? Dat de aardbeving van 30 september 2014 bij Ten Boer, met een kracht van 2,8 op de schaal van Richter, ook voelbaar is in de stad Groningen vergroot die zorg.

Het is onder meer de Groningse gedeputeerde William Moorlag die zich zorgen maakt over de impact van de versterkingsoperatie. Zijn onrust wordt gevoed door onder meer een tussentijdse presentatie van de Stuurgroep NPR, een commissie die op basis van de nog te verschijnen Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR) een inschatting maakt van de impact van invoering van die bouwrichtlijn. Deze tussentijdse presentatie doet bij Moorlag *‘alle alarmbellen rinkelen’.*

In een uitvoerige mail van zes pagina’s aan minister Kamp op 18 november 2014 zet Moorlag zijn zorgen uitgebreid uiteen. *“Het beeld dat zich heeft ontvouwd, doet mij vrezen dat het een programma wordt, waarin ofwel forse concessies aan de geïndiceerde risico- en veiligheidsnormen moeten worden gedaan, ofwel een programma dat door zijn aard en schaal niet, althans niet tijdig, kan worden uitgevoerd en, in het geval het wel zal worden uitgevoerd, tot grote schade en onaanvaardbare maatschappelijke impact zal leiden”.* Moorlag wijst op het impactgebied van de aardbevingen dat alsmaar groter wordt en mogelijk al 180.000 gebouwen betreft, terwijl

521 RTV Noord (5 mei 2017).

een *'vertrouwenwekkende aanpak'* uitblijft. Hij vreest voor een onuitvoerbare aanpak, die een impact zal hebben die *"de spankracht van de samenleving ver te boven gaat".* Hij spreekt zelfs over een *'verwoestende'* en voor de samenleving *'onuitvoerbare'* operatie.

De versterking van woningen wordt niet alleen een zeer kostbare operatie, maar zal ook heel ingrijpend zijn voor bewoners. Versterking tot op de norm zal volgens Moorlag zo ingrijpend zijn, dat mensen hun woning voor langere tijd zullen moeten verlaten. Omdat het versterkingsprogramma gefaseerd zal worden uitgevoerd, moeten vele mensen jarenlang wachten op een veilige woning in de wetenschap dat zij nu geen veilig huis hebben. Met het voorgenomen tempo van versterken van 2.000 tot 5.000 woningen per jaar en – volgens de NAM – een scope van 50.000 woningen, gaat de gehele versterkingsoperatie 12 tot 27 jaar duren. Moorlag vreest voor een vertrekwens van velen uit de regio, terwijl gelijktijdig de waarde en verkoopbaarheid van woningen drastisch daalt. Hij voorziet een *'verwoestend'* effect op de woningmarkt. Daarnaast is de versterking van historische panden en cultureel erfgoed uitermate complex. De historische kern, ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid van wijken en dorpen zullen ernstig worden aangetast bij grootschalige versterking. Moorlag werpt de vraag op: *"Weegt de verwoestende schade van het versterkingsprogramma op de samenleving op tegen de veiligheidswinst die we behalen?"*

Gelijktijdig constateert de gedeputeerde dat het aangaan van die discussie over de schaal van de versterking gezien de politieke gevoeligheid onmogelijk is, en afzwakken van de normen al snel gezien zal worden als *'marchanderen met veiligheid'*. Ook wijst Moorlag erop dat het versterkingsproces naar zijn inschatting niet onder controle is, en er nog zeer veel onzekerheden zijn. Hij vraagt zich af of dit alles niet zou moeten leiden tot een heroverweging op korte termijn. *"Als het beeld dat ik waarneem werkelijkheid wordt, is een aanpak nodig die recht doet aan de aard en schaal van de problematiek en aan de belangen van de bewoners van het impactgebied. Dan is naar mijn mening een brede Deltaplanaanpak nodig op basis van een wettelijk kader waarmee de immense opgave snel en met slagkracht het hoofd kan worden geboden".*[522]

> *Dit is gewoon volstrekt onhaalbaar. Dit is gewoon verwoestend voor Groningen. [...] Ik vond dat ik toen de minister moest alarmeren.*
>
> *Openbaar verhoor William Moorlag, 14 september 2022*

Minister Kamp stuurt nog dezelfde dag een korte reactie terug aan de gedeputeerde: "*Boodschap ontvangen en begrepen, William. Ik kom erop terug*".[523] Twee dagen later, op 20 november 2014, volgt een tweede mail, waarin Kamp aankondigt in december een nieuw besluit te zullen nemen over de gaswinning, naar aanleiding van een eerdere aardbeving en nieuw advies van Staatstoezicht op de Mijnen. Hij stelt zich te realiseren wat de impact van de uit te voeren werkzaamheden zal zijn, en dat de grootschalige activiteiten moeten leiden tot

522 Provincie Groningen. Mailbericht van gedeputeerde Moorlag aan minister Kamp, 18 november 2014, 10.51.
523 Ministerie van EZ. Mailbericht van minister Kamp aan gedeputeerde Moorlag, 18 november 2014.

een reële verbetering van de situatie in Groningen. *"Wees er intussen van overtuigd dat mijn medewerkers en ik ons met alles wat we hebben inzetten voor oplossingen en verbeteringen en daarbij graag samen op trekken met onze Groningse collega's",* zo sluit de minister zijn mail af.[524] De zorgen en dilemma's die Moorlag op tafel legt, en breder in de provincie worden gedeeld, zullen uiteindelijk de aanleiding vormen voor het aanvullende bestuursakkoord (zoals beschreven in paragraaf 6.5.1).

Minister Kamp verklaart in zijn openbaar verhoor dat hij zich destijds bewust was van de impact en complexiteit van de versterking. De aantallen die Moorlag noemt, kan hij echter niet plaatsen. Wel ziet de minister, net als de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), dat een omvangrijke versterkingsoperatie zeer grote impact op de samenleving en individuele burgers zal hebben. Mede daarom steunt hij de koppeling van de versterking aan leefbaarheidsprojecten, om de versterking zo goed mogelijk in te passen in de wijken en dorpen. In zijn openbaar verhoor constateert Kamp achteraf dat een grootschalige aanpak van versterking geen recht doet aan de individuele situatie van de bewoners en op gespannen voet staat met de taaie en ingewikkelde werkelijkheid. Hij stelt zich destijds onvoldoende te hebben gerealiseerd dat het weinig zin heeft om over grote aantallen te praten, omdat ieder huis en de situatie van iedere bewoner anders is.[525]

> *De grootschaligheid van die versterking kon je alleen maar voor elkaar krijgen door individuele gevallen goed te doen. Daar zou je die grootschaligheid mee kunnen bereiken. Maar je moest niet met de grootschaligheid beginnen, zoals wij deden.*
>
> *Openbaar verhoor Henk Kamp, 3 oktober 2022*

6.4.11 Minister dringt aan op versnelling van de versterking

NAM-directeur plaatst kanttekeningen bij gewenste versnelling versterking
De impact en complexiteit van grootschalig versterken heeft niet iedereen in 2014 voor ogen. Dat blijkt onder meer uit de wens van velen om het aantal te versterken woningen per jaar flink op te schroeven. In paragraaf 5.4.2 van hoofdstuk 5 is beschreven hoe medio 2014 de kritiek op het tempo van de versterkingsaanpak toeneemt. De signalen komen van verschillende kanten. De Technische commissie bodembeweging (Tcbb), regionale overheden en partijen aan de Dialoogtafel wijzen meermaals op de noodzaak om tot versnelling te komen. Minister Kamp komt daarom in het najaar van 2014 met een verzoek aan de NAM om de capaciteit voor bouwkundige versterking in 2015 te verhogen naar circa 3.000 woningen. Dit blijkt uit een brief die NAM-directeur Gerald Schotman op 28 november 2014 aan de minister stuurt.[526] Op dat moment gaat de NAM in haar planning uit van het versterken van 1.500 woningen in 2015, zo blijkt uit antwoorden van de NAM op vragen van gedeputeerde Moorlag in een vergadering

524 Ministerie van EZ. Mailbericht van minister Kamp aan gedeputeerde Moorlag. 20 november 2014.
525 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 3 oktober 2022.
526 NAM. Brief aan minister Kamp inzake verhogen ambitieniveau bouwkundig versterken, 28 november 2014.

van de Dialoogtafel.[527] Op 9 oktober 2014 stelt minister Kamp in debat met de Tweede Kamer dat hij de NAM heeft laten weten dat de wens is dat de NAM in 2015 een organisatie heeft die in staat is om 3.000 gevallen te versterken, te beginnen in het kerngebied (en 5.000 in 2016).[528] Onhelder is waarop dat aantal van 3.000 woningen is gebaseerd.

In zijn brief aan de minister reageert NAM-directeur Schotman in november 2014 op het gedane verzoek om de capaciteit voor bouwkundig versterken te vergroten (naar 3.000 in 2015) en zet hij uiteen wat ervoor nodig is om dat hogere ambitieniveau te behalen. Met het Centrum Veilig Wonen (CVW), dat in januari 2015 aan de slag gaat met de uitvoering van de versterking, is gesproken over het verzoek van de minister. Schotman wijst op de implicaties van vergroting van de capaciteit. Het verhogen van de doelstelling geeft bijvoorbeeld minder ruimte voor maatwerk, en de capaciteit voor tijdelijke huisvesting moet vergroot worden. Ook is extra inzet van overheden nodig (vergunningen, maatschappelijke inbedding). Bovendien lijken de huidige inzichten in grondversnellingen en de sterkte van huizen (te) conservatief ingeschat, en dit is volgens Schotman nog onderwerp van een uitgebreid studieprogramma. Dit zou kunnen betekenen dat huizen zwaarder worden versterkt dan eigenlijk noodzakelijk is. Ook zal bij verhoogde ambities bouwcapaciteit van buiten de regio en provincie aangetrokken moeten worden. Om meer capaciteit mogelijk te maken, stelt Schotman dat het loslaten van de gewenste combinatie van schadeherstel, versterking en duurzame investeringen een mogelijkheid kan zijn. Belangrijk is de kanttekening die Schotman plaatst bij de definitie van bouwkundig versterken. Het gaat daarbij om *"het verbeteren van de structurele draagkracht van een bestaand gebouw door middel van bouwkundige maatregelen zodat de veiligheid van het gebouw verbetert".* In een voetnoot voegt de NAM-directeur daaraan toe dat deze maatregelen los staan van de Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR) die nog in ontwikkeling is.[529] Bouwkundig versterken betekent op dat moment dus nog niet dat het versterkte pand aan de nog vast te leggen bouwnorm voldoet.

De kritische kanttekeningen van NAM-directeur Schotman leiden niet tot een aanpassing van de ambitie. Op 16 december 2014 schrijft minister Kamp aan de Tweede Kamer dat in 2015 "*de capaciteit wordt opgebouwd om bij 3.000 huizen versterkende maatregelen toe te kunnen passen*" en in 2016 voor 5.000 huizen.[530] Overigens spreekt de minister hier over versterkende maatregelen en dus niet over het daadwerkelijk bouwkundig versterken van gebouwen. Het verwijderen of verstevigen van de zogenoemde *high risk building elements* wordt in deze fase van de versterkingsaanpak dus ook nog als versterking beschouwd (daarbij gaat het bijvoorbeeld om het verwijderen of steviger vastzetten van schoorstenen of plaatsen van stutten).

Hoewel de minister in zijn verzoek spreekt over het ophogen van de capaciteit, wordt door de meeste partijen het getal 3.000 beschouwd als een nieuwe, door de minister opgelegde, doelstelling voor het aantal daadwerkelijk te versterken woningen in 2015. Ook in het openbaar verhoor benadrukt Kamp dat zijn verzoek aan de NAM het opbouwen van de capaciteit betrof,

527 NAM. Antwoorden op vragen met betrekking tot preventieve versterking (agendapunt 4 Dialoogtafel 8 oktober), 6 oktober 2014.
528 Handelingen II 2014/15, nr. 12, item 8.
529 NAM. Brief aan minister Kamp inzake verhogen ambitieniveau bouwkundig versterken. 28 november 2014.
530 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 91.

en dat het dus niet ging om en expliciete doelstelling voor 2015.[531] Toch spreekt de minister in het Kamerdebat van 9 oktober 2014 wel over daadwerkelijk te verstevigen aantallen: *"Ik heb tegen de NAM gezegd dat ik wil dat die volgend jaar een organisatie heeft die ervoor kan zorgen dat er 3.000 woningen in het volgende jaar worden verstevigd, te beginnen in het kerngebied".*[532]

Versterkingsambitie voor 2015 blijkt onhaalbaar
Er is op voorhand al veel twijfel of de ambitie om in 2015 3.000 huizen te versterken haalbaar is. Jan Emmo Hut, directeur versterken van het Centrum Veilig Wonen (CVW), noemt in zijn openbaar verhoor deze ambitie geheel niet realistisch. Hut stelt dat hij destijds de opdracht krijgt om 3.000 huizen te versterken, zonder dat iemand hem een lijst van adressen aanreikt. Het CVW ziet volgens hem echter niet de ruimte om vooraf al kanttekeningen te plaatsen bij de haalbaarheid van deze ambitie: *"De sfeer toen, of het hele landschap, de hele stemming rondom, was niet dusdanig dat iemand zich geroepen voelde om op de zeepkist te gaan staan en te zeggen, joh, dit kan helemaal niet".*[533] Hut verklaart dat hij en zijn team gewoon aan de slag zijn gegaan om, zo goed en kwaad als het ging, in de buurt te komen van die 3.000 huizen.

Al in april 2015 is het bij de NAM en het CVW duidelijk dat de 3.000 versterkingen niet gerealiseerd gaan worden. Op 1 april 2015 constateren de leden van het College van Beheer Maatschap (CBM) dat de doelstelling om 3.000 woningen veiliger te maken een grote uitdaging is, niet in de laatste plaats omdat de verwachtingen zeer hoog zijn: *"De realiteit in het publieke domein is gebaseerd op de uitspraak van de minister dat deze 3.000 woningen allemaal versterkt zouden moeten gaan worden, waarbij de impliciete veronderstelling is dat ze daarna voldoen aan de eisen conform de NPR".* Met name dat laatste vormt volgens de CBM-leden een grote uitdaging. De NAM moet haar versterkingstaak in samenspraak met woningcorporaties volbrengen, maar dat wordt bemoeilijkt doordat woningcorporaties gelijktijdig met de versterking energiebesparende maatregelen willen realiseren gericht op het nul-op-de-meter maken van woningen. Corporaties zijn, zo wordt gesteld in de CBM-vergadering, van mening dat de NAM ook de kosten van die maatregelen op zich moet nemen, maar de NAM vindt dat niet redelijk. Het ministerie van Economische Zaken is inmiddels bij die discussie betrokken. Over de verwachting dat de versterkte 3.000 woningen aan de NPR zouden moeten voldoen, wordt geconstateerd dat dit *'een nieuwe realiteit'* is, die er volgens NAM-directeur Schotman toe leidt dat de opgave *'nauwelijks realiseerbaar'* is geworden.[534]

Dit standpunt wordt door de NAM in april ook overgebracht aan het ministerie van Economische Zaken. Schotman laat in een sms aan secretaris-generaal Maarten Camps weten dat de doelstelling om 3.000 woningen te versterken niet realistisch is. Dit blijkt uit een ambtelijke nota aan minister Kamp ter voorbereiding op een gesprek tussen de minister, NAM-directeur Gerald Schotman en CVW-directeur Peter Kruyt op 10 april 2015.[535] Secretaris-generaal Camps geeft voorafgaand aan deze ontmoeting per e-mail nog een toelichting mee aan minister Kamp. Hij wijst erop dat reeds is afgesproken dat de NAM meer ruimte gaat geven aan het CVW om de verantwoordelijkheid voor de 3.000 huizen te kunnen waarmaken,

531 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 3 oktober 2022.
532 Handelingen II 2014/15, nr. 12, item 8, p.25-26.
533 Verslag openbaar verhoor van de heer Hut, 12 september 2022.
534 College van Beheer Maatschap. Notulen 561e vergadering van het College van Beheer Maatschap, 1 april 2015.
535 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kampt.b.v. gesprek Schotman en Kruyt. 9 april 2015.

en dat samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken geprobeerd wordt de discussie met woningcorporaties op te lossen. Desondanks merkt de secretaris-generaal op dat "*een totaal van 3.000 huizen op NPR-norm brengen dit jaar ingewikkeld zal zijn. We hebben in december gesproken over aanpak van de 3.000 meest risicovolle huizen en dat het wegnemen van schoorstenen ed zelfs bij meer dan 3.000 huizen kan, waardoor de risico's fors verminderen, maar dat is natuurlijk niet hetzelfde als de NPR-norm bereiken. Ik adviseer je daarom strak vast te houden aan het aantal van (ten minste) 3.000 huizen, maar t.a.v. de te bereiken norm (50%) ruimte te laten aan het CVW.*"[536]

> *Dat hele proces was zo complex, omvangrijk en langdurig: dat hebben wij ons aan het begin van die periode, toen dat cijfer van 3.000 huizen opkwam, onvoldoende gerealiseerd.*
>
> *Openbaar verhoor Maarten Camps, 28 september 2022*

6.4.12 Het CVW aan de slag met de versterking: een risicogerichte benadering

Terwijl het ministerie van Economische Zaken, de NAM en andere betrokkenen volop in gesprek zijn over de ambities en voortgang van de versterking, is er sinds 1 januari 2015 een nieuwe organisatie die de uitvoering ter hand neemt. Het CVW is, zoals beschreven in paragraaf 6.4.1, op 'enige afstand' van de NAM verantwoordelijk voor de schadeafhandeling en versterking. Het is deze uitvoeringsorganisatie die in 2015 ten minste 11.000 inspecties uit moet voeren, om op basis daarvan te kunnen bepalen welke huizen als eerste versterkt moeten worden. Zoals in de paragraaf 6.4.11 duidelijk werd, is het streven om ten minste bij 3.000 huizen dat jaar versterkingsmaatregelen door te voeren. Minister Kamp schrijft in een brief aan de Tweede Kamer op 16 december 2014 dat de maatregelen per woning sterk kunnen verschillen. Nauw overleg met bewoners en maatwerk is noodzakelijk. Daarbij geeft hij aan dat bewoners de mogelijkheid krijgen om maatregelen te nemen om de waarde van hun woning te vermeerderen door bijvoorbeeld zonnepanelen te laten plaatsen of een energiezuinige cv-ketel te installeren (de waardevermeerderingsregeling).[537]

De aanpak van het CVW is in de basis risicogericht. In het businessmanagementplan van het CVW uit februari 2015 staat dat er wordt gewerkt met drie aandachtsgebieden die bepalen welke woningen het eerst worden aangepakt:
1. gebieden met de hoogste aardbevingsdreiging (van binnen naar buiten werkend, te starten in Loppersum);
2. de meest kwetsbare gebouwen eerst (vooral rijtjeshuizen);
3. het maximale aantal activiteiten dat binnen dorpen '*geabsorbeerd*' kan worden.

De organisatie start met de eerdergenoemde straatinspecties (*Rapid Visual Screening,* zie paragraaf 5.4.2 van hoofdstuk 5) waarbij woningen van buitenaf worden beoordeeld om een risicoprofiel te kunnen vaststellen. Uit de straatinspectie kan naar voren komen dat

536 Ministerie van EZ. Mailbericht, 9 april 2015, 11.06. Onderwerp: Re: Gesprek Schotman en Kruyt vanmiddag.
537 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 91.

ook een interne inspectie nodig is (de zogenoemde *Extended Visual Screening*). In het businessmanagementplan van het CVW staat de verwachting dat circa 12.000 straatinspecties zullen leiden tot ongeveer 4.800 interne inspecties. In 5% van de gevallen verwacht het CVW dat direct aanvullende acties nodig zijn (onderdeel van het *High Risk Building Elements*-programma (HRBE), dat de NAM in 2014 al introduceerde). Los van de inspecties wil het CVW ook aan de slag gaan met de versterking van rijtjeshuizen, die op basis van hun bouwkundige kenmerken het meest kwetsbaar zijn.[538]

Bij de uitvoering van de werkzaamheden blijkt het CVW al snel tegen verschillende problemen in de uitvoering aan te lopen. Jan Emmo Hut, directeur versterken bij het CVW, verklaart dat allereerst tijd nodig is om de capaciteit op te bouwen voor zowel de inspecties als de uitvoering van de versterkingsmaatregelen. Daarnaast is samenwerking nodig met woningcorporaties, omdat veel van de rijtjeswoningen in het kerngebied eigendom zijn van woningcorporaties. Hut verklaart dat het samenstellen van adressenlijsten de nodige tijd vergt, maar dat vervolgens ook de ambitie op tafel komt om de woningen te renoveren naar nul-op-de-meter. Hij stelt: *"Dat is op zich denk ik een hele goede doelstelling, maar als de ambitie al zo hoog ligt en het tempo en de druk zo vreselijk groot zijn, versnelt dat het proces niet, als ik me heel voorzichtig uitdruk."* Hut wijst op de discussies die plaatsvinden over wie de kosten daarvan moet betalen, maar ook op de ingewikkelde 'engineering' (doorrekenen) die tot vertraging leidt[539]

Ondanks deze uitdagingen in de uitvoering slagen de betrokken partijen erin om tot een akkoord te komen. Op 23 juni 2015 schrijft minister Kamp aan de Tweede Kamer dat de NAM en zeven woningcorporaties hebben afgesproken om te starten met de versterking en verduurzaming van 150 woningen, waarna een vervolg komt voor 1.500 woningen (dus 1.650 in totaal). De minister schrijft dat het CVW al is gestart met de eerste 150 woningen. Ook heeft het CVW de uitvoeringscapaciteit al klaarstaan voor de vervolgfase met 1.500 woningen, die binnen enkele weken moet starten.[540]

Naast de versterking van deze corporatiewoningen gaat het CVW aan de slag met de inspecties, met acute maatregelen als gevolg van die inspecties en met de tijdelijke versterkingsmaatregelen die onderdeel zijn van het HRBE-programma. Hut verklaart dat ook daar in de praktijk nog veel bij komt kijken. Soms betreft het enkel het verwijderen van schoorstenen, maar ook hier loopt het CVW tegen andere kwesties aan. Bewoners willen bijvoorbeeld, vanwege het aanzicht van de woning, toch een schoorsteen teruggeplaatst hebben, of gemeenten wijzen met een versnelde procedure een dorp of straat aan tot beschermd dorpsgezicht. Ook natuurregelgeving van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) of eisen van gemeentelijke welstandscommissies zijn volgens Hut van invloed geweest op hoe snel (of langzaam) het CVW aan het werk kon gaan met de versterkingsopgave.[541]

538 CVW. Business Management Plan 2015, februari 2015.
539 Verslag openbaar verhoor van de heer Hut, 12 september 2022.
540 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 174.
541 Verslag openbaar verhoor van de heer Hut, 12 september 2022.

We hebben bijvoorbeeld weken gesproken over de kleur van hemelwaterafvoeren van die woningen. Nou, als je kijkt naar de uitstraling van een woning, dan is dat denk ik een hele goede discussie. Als je kijkt naar het veiligheidsrisico dat we toen met elkaar hadden, dan vind ik dat daar enige spanning zit in prioriteit.

Openbaar verhoor Jan Emmo Hut, 12 september 2022

CVW heeft moeite met grootschalig versterken
Duidelijk is dat de uitvoering van de versterking, ook na de oprichting van een uitvoeringsorganisatie, maar moeizaam op gang komt. De doelstellingen voor 2015 worden dan ook bij lange na niet gehaald. In het jaarverslag van het CVW wordt gewezen op een moeizame start van de organisatie, die gepaard gaat met *'politiek zeer hoog neergezette verwachtingen'.* De directie spreekt over een *"bewogen en hectisch eerste operationeel jaar [...] dat werd gedomineerd door ontelbare maatschappelijke, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen, die in toenemende mate van invloed zijn op onze werkwijze".* De resultaten tonen dat in 2015 bij 1.180 woningen versterkende maatregelen zijn uitgevoerd en er 12.292 straatinspecties en 3.253 uitgebreidere vervolginspecties hebben plaatsgevonden. Daarnaast blijkt uit het jaarverslag van het CVW dat 23 corporatiewoningen versterkt en verduurzaamd zijn.[542]

De tegenvallende resultaten deelt minister Kamp op 3 november 2015 met de Tweede Kamer, dan nog op basis van de halfjaarlijkse rapportage van de commissie van toezicht van het CVW. Volgens de minister is de planning niet gehaald omdat alle betrokken partijen de doorlooptijd van het versterkingsproces hebben onderschat. Identificatie, ontwerpen van maatregelen en vervolgens afstemmen met gemeente en bewoners om op basis daarvan tot implementatieplannen te komen, vergt meer tijd dan verwacht. Het is daardoor niet gelukt de beschikbare bouwcapaciteit volledig in te zetten. Ook wijst de minister op de combinatie van versterken met verduurzamen als vertragende factor, omdat nieuwe bouwconcepten ontwikkeld moeten worden. Daarnaast moeten ook bewoners goed meegenomen worden in het proces en blijkt het aanvragen van benodigde vergunningen ook (veel) tijd te vragen. Ook in het HRBE-programma is minder voortgang gemaakt dan verwacht. Dit komt volgens Kamp doordat veel huiseigenaren die zijn benaderd nog geen akkoord hebben gegeven op de werkzaamheden. De minister stelt de ontstane situatie *"waarin ambitieuze plannen zijn opgesteld die naarmate de uitvoering vordert naar beneden moeten worden bijgesteld",* ongewenst te vinden. Hij spreekt de verwachting uit de Nationaal Coördinator Groningen met een voorstel komt om de versterkingsaanpak op een andere wijze in te richten.[543]

In februari 2016 komt de commissie van toezicht van het CVW met een nieuwe rapportage over 2015 aan de minister. In deze rapportage stelt de commissie dat het CVW zijn werkzaamheden moet uitvoeren in een steeds complexere omgeving *"waarbij gemopper, emoties en woede vaker de boventoon voeren"*. De commissie van toezicht wijst op het grote aantal partijen dat invloed wil uitoefenen op de uitvoering door het CVW: de NCG, de NAM, gemeenten, de provincie, het

542 CVW. Jaarverslag 2015, november 2015, pp. 13-14.
543 Kamerstuk II 2015/16, 33529, nr. 204.

Rijk en woningbouwverenigingen. Al deze partijen willen een rol spelen in hoe het CVW de versterkingsopgave uitvoert. De commissie stelt "*de wijze waarop invloed wordt aangewend op de uitvoeringsdoelstellingen van het CVW*" vertragend werkt en uit hierover haar bezorgdheid. De uitvoeringsorganisatie dient meer ruimte te krijgen om 'op enige afstand' te kunnen werken. Bij de constatering dat er uiteindelijk in 2015 veel minder woningen zijn versterkt of veiliger gemaakt dan was voorgenomen, wijst de commissie erop dat met name de versterking van corporatiewoningen langdurige vertraging heeft opgelopen. Na lange onderhandelingen over het energieneutraal maken van deze woningen, konden de voorbereidingen pas in het najaar van start gaan. Voor 2016 vreest de commissie een vergelijkbaar scenario. Voor het jaar 2016 ziet zij als doel het verbeteren van de samenwerking en het verhelderen van de taakverdeling tussen de NCG, die vanaf 2016 de regie voert over de versterking (zie paragraaf 6.4.14), de NAM, die de versterking financiert, en het CVW, dat versterking uitvoert. Samen met een duidelijke prioritering zijn dit belangrijke stappen om het proces van bouwkundig versterken op te schalen en te professionaliseren.[544]

Tekstkader 6.19 Begripsverwarring: versterken, veilig stellen, bouwkundig versterken?

Begripsverwarring over wat 'versterken' precies inhoudt, tekent deze fase. Als het CVW in 2015 met de versterkingsoperatie van start gaat, zijn er geen normen beschikbaar die duidelijk maken tot welk niveau een gebouw versterkt zou moeten worden. De doelstelling van 3.000 te versterken woningen in 2015 wordt beschouwd als het uitvoeren van versterkende maatregelen bij 3.000 woningen. Er kan niet gesteld worden dat het pand daarna ook daadwerkelijk 'bouwkundig versterkt' is of aan de norm voldoet. Desalniettemin ontstaat gedurende het jaar, wanneer een eerste ontwerpversie van de NPR beschikbaar is, de verwachting dat het CVW woningen versterkt op basis van die norm.

De verschillende begrippen worden aanvankelijk veelal door elkaar gebruikt. In 2014 kondigt de minister grootschalige 'preventieve versterking' aan. De NAM spreekt in 2014 over 'bouwkundig versterken' en onderscheidt daarbinnen acht niveaus (*levels*) van maatregelen (L0 t/m L7) die uiteenlopen van acute maatregelen als stutten plaatsen (L0) tot versterken van een fundering (L6) of zelfs sloop en herbouw (L7). Het Centrum Veilig Wonen spreekt in 2015 zowel over 'bouwkundig versterken' en 'versterken' (op norm, en niet op norm) als over 'veiligstellen' (of: veiliger maken) van woningen.[545]

544 Commissie van Toezicht CVW. Brief aan minister Kamp inzake rapportage over 2015, 19 februari 2016.
545 NAM. Notitie inzake bouwkundig versterken – de regio veiliger maken, september 2014.

In maart 2015 vraagt de Dialoogtafel aandacht voor de verwarrende terminologie. Een van de voorzitters van de Dialoogtafel, Jacques Wallage, spreekt in een interview met Het Financieele Dagblad in dit verband zelfs over *'volksverlakkerij'*.[546] In een brief aan minister Kamp van 22 april 2015 uit Wallage eveneens zijn zorg over het niet helder en eenduidig communiceren over de versterking. De steeds wisselende terminologie leidt volgens Wallage tot verwarring voor bewoners.[547] Dat blijkt overigens ook het latere onderzoek *Gronings Perspectief* uit 2017.[548] De Dialoogtafel adviseert minister Kamp (via de brief van voorzitter Wallage) om het gebruik van termen terug te brengen tot drie: veiliger maken, bouwkundig versterken en aardbevingsbestendige (ver) bouw.[549]

Wanneer eind 2015 de Meijdamnorm en Nederlandse Praktijkrichtlijn beschikbaar komen, is er voor het eerst een kader beschikbaar om te bepalen wanneer woningen daadwerkelijk voldoen aan de veiligheidsnormen. Vanaf dat moment wordt versterking dan ook vooral geïnterpreteerd als het 'op norm' brengen van woningen. In het meerjarenplan van de NCG van december 2015 wordt, in navolging van het advies van Dialoogtafel aan de minister, het aantal begrippen teruggebracht tot de volgende drie:

- *veiliger maken*: vaak tijdelijke maatregelen om de veiligheid te vergroten, zonder aanpassingen te doen aan de hoofddraagconstructie van een gebouw;
- *bouwkundig versterken:* ingrepen ter versterking van de hoofddraagconstructie van een gebouw, zonder dat noodzakelijkerwijs wordt voldaan aan de norm voor aardbevingsbestendige (ver)bouw;
- *aardbevingsbestendige (ver)bouw:* ingrepen ter versterking van de hoofddraagconstructie van een gebouw tot een niveau waarop het gebouw voldoet aan de norm voor aardbevingsbestendige (ver)bouw. Ook sloop en nieuwbouw worden hiertoe gerekend.[550]

6.4.13 Normen voor versterking: de Nederlandse Praktijkrichtlijn en Meijdamnorm

Een eerste norm en richtlijn voor de versterking
Het proces om tot normen en richtlijnen voor de versterkingsoperatie te komen, leidt begin 2015 tot eerste resultaten. In februari 2015 komt de Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut (NEN) met een eerste ontwerpversie van de Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR). Het betreft een zogeheten 'groene versie'. Dat wil zeggen: de richtlijn wordt al wel gepubliceerd, maar bevindt zich nog in een consultatiefase en is daarmee nog niet definitief.

546 Financieele Dagblad (16 maart 2015).
547 Dialoogtafel. Brief aan minister Kamp inzake terminologie versterkingsprogramma, 22 april 2015.
548 Postmes et al. (3 juli 2017), p. 35.
549 Dialoogtafel. Brief aan minister Kamp inzake terminologie versterkingsprogramma, 22 april 2015.
550 NCG (18 december 2015), p. 29.

De richtlijn is opgesteld door een commissie van deskundigen namens NEN en bedoeld als richtlijn voor aardbevingsbestendig bouwen, zowel voor nieuwbouw, verbouw als bestaande bouw. Belangrijk om te vermelden is dat met 'aardbevingsbestendig' hier enkel bedoeld wordt dat een gebouw voldoende weerstand heeft tegen instorting als gevolg van aardbevingen. Dit wordt ook wel 'damage state near collapse' genoemd en betekent dat een bewoner na een zware aardbeving voldoende tijd moet hebben om de woning te kunnen verlaten. De richtlijn kan door constructeurs worden gebruikt om te berekenen hoe sterk een gebouw moet zijn om te voldoen aan de veiligheidsnorm. De veiligheidsnorm die de NPR hanteert is dat de kans dat een persoon komt te overlijden als gevolg van het instorten van een gebouw, kleiner moet zijn dan eens in de 100.000 jaar. Vaak wordt deze norm weergegeven aan de hand van de wiskundige notatie van 10^{-5}.[551]

Stuurgroep: vele tienduizenden huizen voldoen naar verwachting niet aan de norm
Een door de minister ingestelde Stuurgroep NPR, bestaande uit wetenschappers, bestuurders en andere deskundigen, brengt advies uit over hoe de richtlijn in de praktijk kan worden toegepast en wat dit betekent voor de inwoners en regio.[552] Uit een impactanalyse van deze stuurgroep van januari 2015 blijkt dat de introductie van de NPR vergaande consequenties heeft voor de regio. Op basis van de groene versie van de NPR is de inschatting dat in het aardbevingsgebied mogelijk tienduizenden huizen versterkt moeten worden, met een bandbreedte van 30.000 tot 90.000 woningen (flats zijn hierin niet meegenomen).[553] Geert Jan ten Brink, burgemeester van Slochteren en tevens een van de leden van de stuurgroep, noemt de resultaten van de impactanalyse in zijn openbaar verhoor '*shocking*'. Meteen dient volgens hem de vraag zich aan hoe je ooit 90.000 huizen kan versterken. *"Hoe ontwricht dit de samenleving?"*[554]

De conclusie van de stuurgroep is dat vanwege de grote impact van de toepassing van de NPR op de samenleving een gebiedsgerichte versterkingsaanpak nodig is, die in overleg met gemeenten en bewoners tot stand moet komen. Hoewel het op dat moment volgens de stuurgroep niet mogelijk is om precies aan te geven welke gebouwen op langere termijn structurele versterking nodig hebben, is wel bekend welke type huizen het meest kwetsbaar zijn. Met die huizen moet gestart worden. Voor de korte termijn adviseert de stuurgroep die huizen te versterken tot een veiligheidsniveau van 10^{-4}, wat betekent dat voor elk individu een jaarlijkse kans op overlijden is van 1 op de 10.000 (in plaats van 1 op de 100.000: 10^{-5}). Dit enerzijds om zo snel mogelijk zo veel mogelijk huizen te kunnen versterken, en anderzijds omdat alle berekeningen nog met veel onzekerheden omgeven zijn. De stuurgroep wijst op de '*ongekende impact'* van deze operatie voor Nederland. Bewoners zullen soms voor langere periode hun huis uit moeten en elders gehuisvest moeten worden. De stuurgroep waarschuwt voor een forse inbreuk op de gemeenschap en pleit voor het in het leven roepen van een

551 Bijlage bij Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 96.
552 Leden van de Stuurgroep NPR: drs. Joost Haenen (voorzitter en zelfstandig adviseur), Niels Vrije MSc (Twynstra Gudde), Geert-Jan ten Brink (burgemeester Slochteren), Marc Hoenders MBA (ministerie van Economische Zaken), ir. Roel de Jong (Ingenieursbureau Wassenaar), drs. Jacolien Masselink (gemeente Loppersum), prof. dr. Ir. Joop Paul MBA (ARUP/TU Delft), ir. Peter van Veen (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), prof. drs. Ir. Han Vrijling (Horvat/TU Delft), prof. ir. Ton Vrouwenfelder (TNO).
553 Bijlage bij Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 96.
554 Verslag openbaar verhoor van de heer ten Brink, 3 oktober 2022.

bestuurlijke entiteit onder regie van het Rijk. Ook wordt geadviseerd optimaal gebruik te maken van de Crisis- en herstelwet om procedures te versnellen en kan tijdelijke wetgeving nodig zijn.[555]

De impactanalyse van de Stuurgroep NPR geeft een indringend beeld van de versterkings-operatie en waarschuwt al voor de enorme impact op de samenleving. Op 9 februari 2015 informeert minister Kamp de Tweede Kamer over de eerste (groene) versie van de NPR, en de impactanalyse van de Stuurgroep NPR. De minister wil het advies van de stuurgroep overnemen om bij bestaande bouw voor versterking uit te gaan van een kans van 1 op 10.000 (10^{-4}). *"Op deze manier kan sneller een grotere groep huizen worden versterkt en het levert een aanvaardbaar veiligheidsniveau en daarmee per saldo de meeste veiligheid op".*[556] De provincie Groningen laat ondertussen ook zelf onderzoek uitvoeren naar de toepassing van de NPR in de provincie. Uit dat onderzoek (zie tekstkader 6.20) komen zelfs nog hogere aantallen woningen naar voren.[557]

> *Er was op dat moment bijna paniek, van: wat betekent dit? Dit betekent dat we straks de halve provincie moeten gaan slopen!*
>
> *Openbaar verhoor Susan Top, 27 juni 2022*

Hoewel de impactanalyses van de toepassing van de NPR bij velen tot grote zorgen leiden, schrikt minister Kamp niet van de aantallen, zo verklaart hij in het openbaar verhoor. *"Het leek me allemaal niet erg realistisch".* Hij wijst erop dat er in latere inschattingen sprake is van circa 22.000 gebouwen, en dat hem dat realistischer leek. Kamp wijst op de vele onzekerheden en de normen die destijds nog volop in beweging zijn, waardoor aannames veranderen. Achteraf zijn veel inschattingen die in de loop der jaren zijn gemaakt, niet reëel gebleken. Het steeds in beweging zijn van de aannames en normen, noemt Kamp als complicerende factor voor de uitvoering: waar moet je dan in je versterkingsplannen van uitgaan?[558]

555 Bijlage bij Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 96.
556 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 96.
557 Provincie Groningen. Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten inzake technische impactanalyse NPR. 20 april 2015.
558 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 3 oktober 2022.

Tekstkader 6.20 Provincie Groningen laat eigen impactassessment op NPR uitvoeren

Ook de provincie Groningen laat onderzoek uitvoeren naar de implicaties van invoering van de NPR op de provincie. De resultaten van dit onderzoek, uitgevoerd door het ingenieursbureau Van Rossum, worden op 20 april 2015 door het college van Gedeputeerde Staten gedeeld met de Provinciale Staten (en met de NAM en het ministerie).

De conclusie uit dit onderzoek is in lijn met de impactanalyse van de Stuurgroep NPR waar het gaat om 'grondgebonden' woningen. Ingenieursbureau Van Rossum stelt dat circa 80.000 grondgebonden gebouwen niet aan de voorlopige richtlijn (de groene NPR) voldoen. De impactassessment van de Stuurgroep NPR laat 'niet-grondgebonden' gebouwen echter buiten beschouwing. Wanneer zowel grondgebonden als niet-grondgebonden woningen worden meegenomen (zoals appartementen uit een flat), voldoen volgens Van Rossum mogelijk 152.000 woningen niet aan de voorlopige richtlijn.[559]

Ingenieursbureau Van Rossum wijst er in zijn aanbiedingsbrief zelf op dat met name het type 'hoge appartementsgebouwen' naar verwachting niet voldoet aan de aardbevingsbelastingen die in de bestaande NPR zijn opgenomen, maar dat dit niet wil zeggen dat het mogelijk is om op basis van het onderzoek vergaande conclusies te trekken over alle hoogbouw. Wel wijst het bureau erop dat hoogbouw een ander risiconiveau kent dan laagbouw en dat de situatie per geval nader onderzocht moet worden. Ook schrijft het bureau: *"Door het ontbreken van een risiconormering en risicobeleid is bovendien op dit moment voor de onderzochte gebouwen niet aan te geven of en zo ja voor welke termijn voortgezet gebruik aanvaardbaar is".*[560]

De provincie Groningen en de burgemeesters van twaalf gemeenten dringen er vervolgens per brief bij de minister op aan vaart te maken met het vaststellen van risicobeleid en –normering en pleiten voor aanvullende normen voor waterstaatkundige werken, (grote) industriële installaties en gebouwen.[561]

Totstandkoming van het risicobeleid
Gelijktijdig met de publicatie van de groene versie van de Nationale Praktijkrichtlijn, kondigt minister Kamp in zijn brief aan de Tweede Kamer van 9 februari 2015 aan een commissie in te

559 Provincie Groningen. Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten inzake technische impactanalyse NPR. 20 april 2015.
560 Brief van Van Rossum raadgevende ingenieurs aan Gedeputeerde Staten Provincie Groningen inzake nieuwe aanbiedingsbrief technische Impact Analyse, 15 april 2015.
561 Brief provincie Groningen en gemeenten aan minister Kamp inzake rapport technische impactanalyse NPR. 17 april 2015.

stellen die zich moet buigen over het risicobeleid. Deze commissie moet adviseren over de te hanteren normstelling en overschrijdingskans, als input voor de vaststelling van de definitieve versie van de NPR in het Bouwbesluit.[562] Dit leidt tot de instelling van de commissie Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen, beter bekend als de commissie-Meijdam. Deze commissie wordt op 23 april 2015 formeel ingesteld, en komt gedurende het jaar met een aantal verschillende adviezen (zie paragraaf 6.2.5 en themahoofdstuk VIII).

Op 14 december 2015 komt de commissie-Meijdam met een eindadvies. Over de versterking stelt de commissie dat *"leven, wonen en werken in Groningen even veilig moet zijn als elders in Nederland"*. De norm voor de sterkte van gebouwen moet daarom worden vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar.[563] De adviezen van de commissie worden in december 2015 door het kabinet overgenomen. Daarmee geldt er vanaf dat moment een heldere veiligheidsnorm voor Groningen, die bekend komt te staan als de 'Meijdamnorm'.

Binnen vijf jaar moeten nieuwe en bestaande woningen en andere gebouwen op deze norm worden gebracht met een waarde tussen de 10^{-4} en 10^{-5}. Voor bestaande bouw is een niveau tussen deze twee waardes tijdelijk aanvaardbaar, mits binnen een redelijke termijn maatregelen worden genomen om het niveau van een individueel risico van 10^{-5} te bereiken. Gebouwen met een hoger individueel risico (dus bijvoorbeeld 10^{-3}) moeten met voorrang worden versterkt. Het kabinet vraagt de NCG om de consequenties van dit besluit in beeld te brengen en voorstellen te doen hoe hiermee om te gaan.[564]

Ook van de NPR komt in december 2015 een definitieve versie, een zogenoemde 'witte versie', beschikbaar, de NPR 9998:2015. Deze NPR geeft per locatie de hoogte van de aardbevingsbelastingen in de vorm van piekgrondversnellingen (PGA), alsmede rekenmethoden om na te gaan of de sterkte van een gebouw voldoende is. De hierboven benoemde Meijdamnorm is in de richtlijn opgenomen. De toepassing van de richtlijn is beperkt tot Noordoost-Nederland. Omdat de NPR nog niet is opgenomen in het Bouwbesluit, is de NPR niet afdwingbaar en heeft het de status van een aanbeveling.[565]

Vanaf 2016 worden zodoende de inspecties die plaatsvinden als onderdeel van de versterkingsoperaties gebaseerd op deze richtlijn. Nadien zullen nog verschillende updates van de NPR verschijnen (in 2017, 2018 en 2020), als gevolg van voortschrijdend inzicht. Ten opzichte van de vernieuwde richtlijnen is de versie uit 2015 het meest conservatief, wat leidt tot een onderschatting van de sterkte van gebouwen en een overschatting van het aantal gebouwen dat versterkt moet worden. Dit is ook wat de Mijnraad in 2018 constateert (beschreven in paragraaf 8.4.10 in hoofdstuk 8).[566]

Met de totstandkoming van de Nederlandse Praktijkrichtlijn en de Meijdamnorm wordt in 2015 een belangrijke stap gezet in het normeren van de versterkingsopgave. Er zijn nu richtlijnen beschikbaar aan de hand waarvan bepaald kan worden of een gebouw versterkt moet worden

562 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 96.
563 Adviescommissie Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen (14 december 2015).
564 Kamerstuk II, 2015/16, 33529, nr. 205; Kamerstuk II 2015/16, 33529, nr. 212.
565 NEN (18 december 2015), p. 20.
566 Mijnraad (28 juni 2018).

of niet. Een beperkende factor is echter nog wel dat de Nederlandse Praktijkrichtlijn gebaseerd is op aannames, die als gevolg van voortschrijdend inzicht nog kunnen wijzigen en daarom in 2015 nog aan de conservatieve kant zijn. Het meermaals actualiseren van de NPR zal de versterkingsaanpak voor nieuwe uitdagingen stellen.

6.4.14 NCG gaat regie voeren op de versterking

Zoals eerder beschreven, in paragraaf 6.4.3, is Hans Alders per 1 mei 2015 benoemd als Nationaal Coördinator Groningen (NCG). De instelling van de NCG komt tegemoet aan de roep om 'publieke regie' op de schadeafhandeling en versterking. Bij de versterking speelt de NCG een programmatische regierol. Dit houdt in dat de NCG een jaarplan opstelt met daarin de kaders en uitgangspunten voor de versterking. Op basis van dat plan stelt het CVW vervolgens een plan van aanpak op voor de uitvoering van de versterking. Het CVW informeert de NCG maandelijks over de voortgang.[567]

NCG Alders zet in op een gebiedsgerichte versterkingsaanpak

Het eerste meerjarenplan (MJP) van de NCG verschijnt in december 2015, het *Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen*. Alders schrijft in het MJP dat er vanaf 1 januari 2016 gestart moet worden met een '*no-regret*'-versterkingsaanpak. Het betekent dat de meest kwetsbare woningen en gebouwen als eerste versterkt moeten worden. Ook moet er aandacht zijn voor gebouwen waar veel mensen samen komen, zoals scholen. De versterkingsaanpak moet gebiedsgericht zijn. De NCG zal gebieden aanwijzen, in gesprek gaan met bewoners over de versterking en samen met gemeenten een aanpak opzetten. Op basis van de gesprekken met bewoners wordt bepaald welke woningen in het uitvoeringsprogramma van het betreffende gebied komen. Alders schrijft: "*Daarbij kijken we tegelijkertijd naar de kansen om in combinatie met de versterking de huizen ook energiezuiniger te maken, de leefbaarheid te verbeteren en de regionale economie te versterken. U, als inwoner van het gebied, staat hierin centraal.*"[568]

De NCG benoemt in het meerjarenprogramma maatregelen op drie onderwerpen. De coördinator spreekt zelf van '*de drieslag*': schadeherstel, de versterkingsopgave en de energietransitie in Groningen. Aanvullend is er beleid nodig om de drieslag op een goede manier te kunnen invullen, bestaande uit tijdelijke huisvesting en vergoedingsregelingen. De NCG benadrukt dat alle betrokken partijen nog stap voor stap moeten leren hoe dit moet en wat nodig is, maar dat de bewoner steeds centraal moet staan. '*We*' moeten concreet aan de slag, stelt de NCG, *"eerlijk [...] zijn over wat we wel en niet weten en helder zijn over wat wel of niet kan [...] als basis voor een eerste stap naar herstel van vertrouwen"*.[569]

Over de voortgang van de versterking merkt Alders in het MJP op dat er inmiddels tal van inspecties zijn uitgevoerd en circa 1.500 kwetsbare gebouwonderdelen zijn aangepakt, maar dat er slechts in 500 gevallen een akkoord is bereikt over een aanpak. Volgens NCG Alders is het nu nodig dat "*gemeenten op basis van de inspecties van het CVW vaststellen waar het noodzakelijk is om situaties aan te pakken en wat daarbij moet gebeuren, en dat zij daarover ook*

567 Samenwerkingsafspraken EZ, NCG en NAM, maart 2016.
568 NCG (18 december 2015), p. 14.
569 NCG (18 december 2015), p. 14.

met de bewoners communiceren. […] Het CVW kan vervolgens van start gaan met de uitvoering. Daarmee bepaalt de overheid wanneer er wel of niet moet worden ingegrepen en niet een private partij".[570]

Een extra reden om de gemeenten een belangrijke rol te geven, is gelegen in de zogenoemde koppelkansen. "*Voorsorteren op morgen*", stelt de NCG. Bevolkingskrimp en de leefbaarheid van dorpen en buurten staan op veel plekken al op de agenda en er is dan ook alle reden om versterking van gebouwen te combineren met inzichten over nieuwe ontwikkelingen op het gebied van onderwijs, zorg, leefbaarheid, duurzaamheid en de regionale arbeidsmarkt. "*Het zou onjuist en een gemiste kans zijn om nieuwe ontwikkelingen en nieuwe wensen niet mee te nemen. Wie wil voorsorteren op morgen, moet de ambitie hebben om van de nood een deugd te maken*".[571]

De NCG schrijft dat de al bestaande gemeentelijke visies en leefbaarheidsplannen input kunnen vormen voor de met gemeenten op te stellen 'gebiedsvisies' en daaruit voortkomende 'gebiedsversterkingsplannen'. In zo'n gebiedsversterkingsplan staat het plan van aanpak voor een gebied. Het plan definieert de gebiedsopgave en bevat een projectenlijst, op het niveau van dorp, straat en huis. Met individuele woningeigenaren wordt gesproken over de gevoerde aanpak. Als er overeenstemming is bereikt over het gebiedsversterkingsplan, kan dit worden vertaald naar een uitvoeringsprogramma. Omdat dit proces veel vraagt van gemeenten als 'beleidsregisseur', stelt de NCG in het meerjarenplan de gemeenten hierbij te zullen ondersteunen.[572]

> *Je wist één ding: hier ontbreekt zo veel kennis dat wij gaande dit proces iedere keer nieuwe dingen ontdekken en dat iedere keer de vraag komt "als we deze nieuwe kennis eens toepassen, komt het misschien wel anders".*
>
> *Openbaar verhoor Hans Alders, 28 september 2022*

De aanwezigheid van de nog grote onzekerheden bij de versterkingsaanpak is een belangrijk aandachtspunt dat de NCG benoemt. Kennisontwikkeling over zowel de ondergrond als de bovengrond blijft voortgaan. Dit maakt dat er volgens de NCG sprake is van '*schuivende panelen'*. Voorbeelden zijn de KNMI-kaart met de contouren van de te verwachten grondversnelling, de Nederlandse Praktijkrichtlijn voor aardbevingsbestendig bouwen en het *Hazard and Risk Assessment* (HRA) van de NAM, dat inzicht geeft in de seismische risico's en informatie geeft over waar zich gebouwen met het hoogste risicoprofiel bevinden. Alders wijst erop dat zolang er sprake is van grote onzekerheid, het zekere voor het onzekere genomen moet worden. Er moet een manier gevonden worden om met alle onzekerheden en met voortschrijdend inzicht om te gaan. Het is de bedoeling om twee keer per jaar (1 januari en 1 juli) de stand van zaken op te maken, om vervolgens vast te stellen op basis van welk

570 NCG (18 december 2015), p. 21.
571 NCG (18 december 2015), P. 22.
572 NCG (18 december 2015), pp. 40-42

kader het komende halfjaar besluiten rondom versterking worden genomen (tenzij nieuwe inzichten duidelijk maken dat er meteen sprake is van een groot veiligheidsrisico en er meteen gehandeld moet worden).[573]

Deze werkwijze zal in latere jaren vaak aangeduid worden als het 'vastklikken' van de aanpak. Een werkwijze die met name bij de NAM weerstand op zal roepen, omdat het kan betekenen dat huizen worden versterkt op grond van een dan verouderde norm. NCG Alders wijst er in zijn openbaar verhoor op dat alle partijen echter expliciet met deze afspraken hebben ingestemd, en dat het voor bewoners cruciaal is om te weten waar ze aan toe zijn bij de start van een versterkingsproces.[574]

> *Ik was echt van mening dat het niet goed was om alleen maar te kijken naar versterking, maar dat het gekoppeld moest worden aan dingen die goed waren voor de dorpen, voor de straten en voor de mensen die daar woonden. Ik snap dat we het daarmee nog ingewikkelder maakten, maar de NCG vond dat hij dat moest doen, en ik was dat helemaal met hem eens.*
>
> *Openbaar verhoor Henk Kamp, 3 oktober 2022*

Met deze aanpak zet de NCG nadrukkelijk een stap van een primair objectgerichte aanpak naar een meer gebiedsgerichte aanpak. Daarmee wordt de uitdaging groter dan alleen een versterkingsopgave. Behalve veiligheid worden hierdoor ook andere doelstellingen, zoals duurzaamheid, leefbaarheid en regionale gebiedsplannen, onderdeel van de versterkingsaanpak. Over precies dat punt, en met name de financiering van de bredere ambities, zal in latere jaren nog veel discussie ontstaan.

> *De gebiedsgerichte aanpak had voordelen, maar die voordelen botsten gewoon met de plicht die wij hadden om op tijd de onveilige huizen te versterken.*
>
> *Openbaar verhoor Gerald Schotman, 7 september 2022*

Nieuwe inschattingen omvang versterkingsopgave
Op 18 december 2015 deelt minister Kamp van Economische Zaken het Meerjarenprogramma van de Nationaal Coördinator Groningen met de Tweede Kamer, nadat het plan door het kabinet is vastgesteld. Bijgaand schrijft hij een uitgebreide brief, met daarin onder meer een toelichting op het plan van de NCG en het besluit om de gaswinning te beperken tot 27 miljard kubieke meter. Minister Kamp licht in de brief toe dat uit onderzoeken van de NAM blijkt dat bij een productieniveau van 27 miljard kubieke meter een versterkingsopgave hoort van

573 NCG (18 december 2015), p. 30.
574 Verslag openbaar verhoor van de heer Alders, 28 september 2022.

3.100 gebouwen in de komende vijf jaar.[575] Dit aantal komt voort uit een actualisatie van het *(Probabilistic) Hazard and Risk Assessment* (HRA) van de NAM uit november 2015.

Het HRA-analysemodel is een van de resultaten van het in 2013 gelanceerde *Study and Data Acquisition Plan* van de NAM en betreft een halfjaarlijkse dreigings- en risicobeoordeling, gebaseerd op het dan geldende winningsniveau uit het Groningenveld. Het HRA geeft inzicht in het risico voor bewoners in Groningen en het risico dat gebouwen bezwijken als gevolg van aardbevingen door gaswinning uit Groningen.[576] Behalve de risicokaarten van het KNMI gebruikt de NCG ook het HRA voor het prioriteren van de versterkingsaanpak. De meest recente versie van de KNMI-kaart (uit oktober 2015) en de uitkomsten van het HRA uit november 2015 bevestigen voor de NCG het beleid dat de versterkingsaanpak 'van binnen naar buiten' (te starten in het kern van het aardbevingsgebied) moet worden opgepakt, en geeft richting aan het type woningen waarmee wordt gestart (rijtjeswoningen gebouwd na 1960 en woningen gebouwd voor 1920).[577]

Minister Kamp wijst er in zijn brief aan de Tweede Kamer op dat de berekening van mogelijk 3.100 te versterken huizen gebaseerd is op een gebouwenbestand van 60 typen Groningse gebouwen. De minister schat in dat er in de praktijk meer huizen moeten worden versterkt omdat veel gebouwen niet in de benoemde typologieën passen en panden door mogelijk achterstallig onderhoud niet aan de bouwnorm zullen voldoen. Inspecties moeten uitwijzen hoeveel en welke huizen daadwerkelijk versterkt moeten worden. De minister schrijft dat experts uit de bouwwereld hebben geadviseerd om de door de NAM (op basis van modelmatige berekeningen) genoemde versterkingsopgave te vermenigvuldigen met een factor drie. Dat aantal zal beter aansluiten bij de realiteit. Zo komt de minister tot een versterkingsopgave voor de komende vijf jaar van 9.000 tot 10.000 gebouwen. Of die inschattingen ook daadwerkelijk overeenkomen met de praktijk, moet volgens de minister blijken uit de eerste ervaringen van de NCG met diens gebiedsgerichte aanpak in 2016. *"Pas dan is met meer zekerheid te zeggen of de aantallen te versterken woningen die voortvloeien uit deze statistische benadering in de praktijk ook naar voren komen en of de risicoprioritering hierop aansluit".*[578]

Ook benoemt de minister in zijn brief aan de Tweede Kamer het belang van de '*gebiedsgerichte aanpak'* van de NCG. De NCG kijkt in zijn versterkingsaanpak niet alleen naar individuele woningen, maar ook naar woonomgeving. Vanuit het oogpunt van '*ontgroening en vergrijzing'* zijn gemeenten vaak al bezig met leefbaarheidsplannen, en dorps- en wijkvisies. Die worden meegenomen in de versterkingsaanpak. Ook invloed van ontwikkelingen als krimp, maar ook innovatie in de zorg- en onderwijssector, kunnen worden meegenomen, zo stelt de minister.[579]

Voortgang van de versterking onder NCG Alders
Gedurende het jaar 2016 gaat de Nationaal Coördinator Groningen (samen met het CVW) aan de slag met de versterking in vijf 'prioritaire gebieden': Lopperum, 't Zandt, Ten Post, Overschild

575 Kamerstuk II 2015/16, 33529, nr. 212.
576 NAM (7 november 2015).
577 NCG (18 december 2015), p. 89.
578 Kamerstuk II 2015/16, 33529, nr. 212.
579 Kamerstuk II 2015/16, 33529, nr. 212.

en Opwierde-Zuid (Appingedam). In elk van deze gebieden zijn gebiedsteams ingericht, die werken vanuit zogenoemde versterkingspunten waar bewoners terecht kunnen met vragen. In het eerste kwartaal start het CVW met de inspectie van de eerste groep van 1.500 woningen.[580]

Uit de vierde kwartaalrapportage over 2016 van de NCG blijkt dat in deze prioritaire gebieden 1.467 inspecties hebben plaatsgevonden. Uit die inspecties blijkt dat alle geïnspecteerde woningen versterking nodig hebben. De versterkingsadviezen (VA's) zijn rapporten per woning waarin wordt gezet welke versterkingsmaatregelen nodig zijn. VA's voor de eerste 500 van die groep van 1.467 woningen worden verwacht op 1 april 2017. Die versterkingsadviezen worden dan eerst met bewoners besproken, voordat de uitvoering van start zal gaan. Naast deze inspecties gaan ook de acute en tijdelijke versterkingsmaatregelen door, om bijvoorbeeld acuut onveilige situaties op te lossen.[581]

In tegenstelling tot de straatinspecties en versterkende maatregelen uit eerdere jaren, gaat het bij de woningen met een versterkingsadvies wel om versterking 'op norm'. Inmiddels wordt namelijk gewerkt met de eerste versie van de Nationale Praktijkrichtlijn, de NPR 9998:2015. De eerste groep geïnspecteerde huizen (1.467 in totaal) voldoet niet aan de vastgestelde veiligheidsnorm, en moet versterkt worden. Deze groep wordt al snel aangeduid met de term 'batch 1.467'.

Tekstkader 6.21 Batches van de versterking

Partijen die betrokken zijn bij de versterkingsoperatie spreken vaak over de verschillende 'batches'. Daarmee worden groepen huizen bedoeld die in een bepaalde periode of ronde gelijktijdig en tegen dezelfde normen door het CVW worden geïnspecteerd. De eerste 'batch' huizen betreft een groep van in totaal 1.467 woningen (verspreid over vijf gebieden) die in 2016 worden geïnspecteerd op basis van de NPR 9998:2015 en met toepassing van een KNMI-kaart van oktober 2015. In latere jaren volgen nog meer batches (zoals batch 1.588 en batch 1.581). In themahoofdstuk VIII worden verschillende batches toegelicht.

Op 23 december 2016 komt de NCG met een actualisatie van het *Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017-2021*. In deze versie van het MJP constateert NCG Alders dat de voortdurende veranderingen op het gebied van kennis, normen en methodes een impact hebben op de uitvoering van de versterkingsoperatie. Ook wijst Alders erop dat een verlaging van de gaswinning van invloed is op de risicoanalyses, en daarmee ook op actualisatie van bijvoorbeeld de Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR). De NCG benadrukt de

580 NCG (17 mei 2016).
581 NCG (1 februari 2017).

noodzaak om in het meerjarenprogramma helder vast te leggen op basis van welke kaders, normen en methodes de verschillende stappen in het versterkingsproces worden uitgevoerd (zoals de inspectie, vervolgens engineering en opstellen van een versterkingsadvies).

Omdat de NPR nog meermaals kan veranderen, wordt in het meerjarenprogramma van de NCG vastgelegd dat *"de NPR, zoals die geldt op het moment van de start van het inspectieprogramma in een gebied of sector, het kader is voor het inspecteren, beoordelen en vaststellen van de versterkingsmaatregelen. Voor de geplande inspecties in het laatste kwartaal van 2016 en de eerste helft van 2017 vormt de NPR 9998:2015 het kader".*[582]

NCG Alders formuleert de ambitie dat binnen vijf jaar duidelijk moet zijn of alle woningen binnen de '0,2g PGA contour' voldoen aan de 10^{-5} norm. Deze contour, aangegeven op de meest actuele contourenkaart van het KNMI (zie paragraaf 5.2.2 van hoofdstuk 5), markeert het gebied dat mogelijk bij een zware aardbeving blootgesteld zou kunnen worden aan een grondversnelling van 0,2g. Als woningen niet aan die norm blijken te voldoen, moeten ze zo snel mogelijk (*'maar uiterlijk binnen vijf jaar'*) worden versterkt. Voor woningen in het gebied buiten de 0,2 contour (met uitzondering van meerlaagse bouw, scholen en zorgorganisaties) zijn met de huidige inzichten en beschikbare capaciteit geen inspectie en beoordeling mogelijk, zo wordt geschreven. Er is voor gekozen om zo snel mogelijk, maar pas ná afronding van inspectie en beoordeling van alle gebouwen binnen de 0,2g contour, woningen buiten die contour te inspecteren. In het zogenoemde 'binnengebied' (binnen de 0,2g contour) staan ongeveer 22.000 woningen en 1.500 overige gebouwen (gebaseerd op de KNMI-kaart van oktober 2015). Om het versterkingsproces te versnellen, kondigt de NCG aan een 'catalogus-aanpak' te introduceren waarbij per woningtype de versterkingsmaatregelen worden aangegeven.[583]

Minister Kamp stuurt het geactualiseerde Meerjarenprogramma van de NCG op 23 december 2016 naar de Tweede Kamer. In zijn begeleidende brief schrijft de minister dat het voorliggende programma voorstellen bevat om tot versnelling te komen van de preventieve versterking. De minister spreekt over een *"ambitieuze en tevens reële ambitie en aanpak [...] die uiteindelijk kan bijdragen aan herstel van vertrouwen van de Groningers".* De ambitie is om in 2017 in totaal 5.000 woningen te inspecteren en beoordelen.[584]

582 NCG (2016), p. 11.
583 NCG (2016), pp. 15, 45.
584 Kamerstuk II 2016/17, 33529, nr. 321.

Tekstkader 6.22 Heft in eigen hand

Los van de versterkingsaanpak die door de NCG en het CVW wordt uitgerold, bieden de partijen ook de ruimte aan particulieren die zelf versterkingsmaatregelen willen laten uitvoeren, zo schrijft de NCG in het Meerjarenprogramma. Daarvoor is een apart model of programma bedacht, getiteld 'Heft in eigen hand'. In 2016 start een pilot waarbij 50 woningeigenaren in het kader van dat programma zelf de versterking en eventuele verbouwing van hun woning (laten) uitvoeren.[585] De pilot wordt in 2017 opgevolgd door Eigen Initiatief. Er vallen in totaal 256 adressen onder beide programma's. Een nadere toelichting op deze aanpak is te vinden in themahoofdstuk VIII.

6.4.15 Het versterkingsprogramma voor scholen

Behalve voor de versterking van woningen, is er vanaf 2014 ook aandacht voor de versterking van andere gebouwen in het aardbevingsgebied. Het gaat dan met name om gebouwen waar veel mensen samenkomen, zoals schoolgebouwen en ziekenhuizen. De NAM kondigt in januari 2014 aan dat deze gebouwen met voorrang moeten worden versterkt.[586] Dit leidt tot de oprichting van de *Stuurgroep Huisvesting Scholen* in het aardbevingsgebied (van negen betrokken gemeenten) en de inspectie van circa 100 schoolgebouwen. De *high risk building elements* worden in beeld gebracht om vervolgens de directe veiligheidsrisico's weg te nemen.

Als in 2015 een voorlopige versie van de NPR beschikbaar is, komt ook de versterking van schoolgebouwen op tafel te liggen. Daarnaast rijst de grotere vraag hoe in te spelen op de gevolgen van vergrijzing en ontgroening. De regio Noordoost-Groningen heeft namelijk al enkele jaren te maken met krimp en het is de verwachting dat die ontwikkeling zich zal voortzetten. Schoolbesturen zijn volgens de NCG al volop bezig met het zoeken naar maatwerkoplossingen voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod. Daarnaast is er beleid in ontwikkeling voor de oprichting van integrale kindcentra. Nu de schoolgebouwen in de regio toch aangepakt moeten worden, ziet men ook hier mogelijkheden om breder te kijken. Met welke uitdagingen krijgen scholen in de regio in de (nabije) toekomst te maken? Welke koppelkansen liggen er?[587]

In 2016 wordt vervolgens bekeken hoe de versterking van schoolgebouwen, in combinatie met dergelijke koppelkansen, in de praktijk vorm kan krijgen. Op 28 oktober 2016 ondertekenen minister Jet Bussemaker en staatssecretaris Sander Dekker (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), de NCG, wethouder Bé Schollema (gemeente Loppersum) en een vertegenwoordiger van de 'Consultatiegroep Scholenprogramma' het *Convenant Aardbevings- en Toekomstbestendige Scholenbouw.* Doel van het programma is 101 scholen in

585 NCG (18 december 2015), p. 39.
586 Kamerstuk 2013/14, 33529, nr. 28.
587 NCG (18 december 2015), p. 37.

Noordoost-Groningen aardbevings- en toekomstbestendig te maken. Daarbij moet rekening gehouden worden met demografische ontwikkelingen, het onderwijsaanbod in de regio en de nieuwe eisen die gesteld worden aan onderwijsgebouwen. Ook duurzaamheid wordt meegenomen. Voor sommige scholen gaat het om bouwkundige versterking, voor andere gebouwen om (gedeeltelijke) nieuwbouw, al dan niet als Integraal Kindcentrum (IKC).

De kosten voor het aardbevingsbestendig maken van de gebouwen zijn voor rekening van de NAM (omvang 172,5 miljoen euro). Om de onderwijspanden daarnaast ook toekomstbestendig te maken, wordt vanuit de rijksoverheid budget beschikbaar gesteld. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt 50 miljoen euro beschikbaar. Het ministerie van Economische Zaken draagt 23,5 miljoen euro bij. Het totaal (73,5 miljoen euro) wordt via een decentralisatie-uitkering verdeeld over de deelnemende gemeenten: Appingedam, Delfzijl, Het Hogeland, Loppersum, Midden-Groningen en Groningen.[588] Betrokken gemeenten dragen zelf ook 44,5 miljoen euro bij. In 2019 wordt het budget nog eens met 30 miljoen euro opgehoogd, om het tekort te dekken dat is ontstaan door fors gestegen bouwkosten. Na overleg is afgesproken dat het Rijk eenmalig 20 miljoen euro extra bijdraagt en de betrokken gemeenten gezamenlijk 10 miljoen euro.[589]

Met deze middelen worden van de 101 scholen die onderdeel zijn van het ‘Scholenprogramma’ uiteindelijk 21 scholen versterkt en verduurzaamd. De overige schoolgebouwen worden volledig vervangen door 42 nieuw te bouwen, toekomstbestendige scholen en kindcentra. Uit voortgangsrapportages van de NCG blijkt dat in het derde kwartaal van 2022 68% van het totale Scholenprogramma is afgerond. De NCG rapporteert hier overigens over adressen en niet over gebouwen. De 101 schoolgebouwen die onderdeel uitmaken van de versterking, beslaan 156 adressen. Bij 106 van die 156 adressen zijn de werkzaamheden volledig afgerond. 34 adressen zijn momenteel in uitvoering en voor de overige 16 adressen geldt dat de planvorming is afgerond.[590]

Het scholenprogramma wordt door velen gezien als een geslaagd voorbeeld van het combineren van de versterking met andere, bredere opgaven die in de regio spelen, een combineren dat het mogelijk maakt om behalve de versterking ook de zo gewenste ‘plus’ voor de regio te realiseren. NAM-directeur Bart van de Leemput beschrijft het scholenprogramma als een groot succes, en ook zijn opvolgers zijn enthousiast.[591] Ook NCG Hans Alders ziet het Scholenprogramma als een positief voorbeeld. Ondanks dat veel dingen te langzaam gaan, gebeuren er wel degelijk ook goede dingen.

588 Convenant aardbevings- en toekomstbestendige scholenbouw, 28 oktober 2016.
589 Rijksoverheid (19 december 2019).
590 NCG (24 oktober 2022).
591 Verslag openbaar verhoor van de heer Van de Leemput, 31 augustus 2022.

Groningen heeft in het gebied het meest moderne scholenbestand van heel Nederland voor het basisonderwijs. Dat is reusachtig. Niet voor mij. Maar dit is gebeurd over de grenzen van denominaties heen, over de grenzen van dorpen heen. Mensen zeiden daarbij: we gaan van een ongeluk een deugd maken. Fantastisch!

Openbaar verhoor Hans Alders, 28 september 2022

6.5 De regio en inwoners: moeizame dialoog met Den Haag

De periode tussen september 2014 en mei 2017 kenmerkt zich, gezien vanuit de regio, door de moeizame dialoog met 'Den Haag'. In de loop van 2014 rijzen er twijfels bij de betrokken lokale bestuurders over de vraag of de NAM wel voldoende tempo maakt bij de uitvoering van de plannen uit het bestuursakkoord, dat is overeengekomen in januari 2014 (zie paragraaf 5.5.4 van hoofdstuk 5). Deze twijfels leiden na stroeve onderhandelingen in 2015 tot een aanvulling op het bestuursakkoord 2014. Ook de Dialoogtafel, in 2014 van start gegaan, functioneert niet zoals verwacht en houdt uiteindelijk op te bestaan. In de tussentijd blijft Groningen kampen met de aardbevingen en de gevolgen daarvan.

6.5.1 Aanvullend akkoord vanwege zorgen over voortgang bestuursakkoord 2014

Zorgen over tempo en omvang versterking

De commissaris van de Koning Max van den Berg van de provincie Groningen en burgemeester Albert Rodenboog van Loppersum sturen namens provincie en gemeenten op 10 september 2014 een brief aan NAM-directeur Bart van de Leemput waarin ze hun zorgen uiten over de voortgang van de plannen uit het bestuursakkoord 2014. Hun grootste zorg is het trage tempo van de versterkingsoperatie: "*Zolang de snelheid van versterken niet wordt opgevoerd, zal ook de verbetering van uw maatschappelijke license to operate uitblijven. Dit tempo doet ook geweld aan inhoud en strekking van het akkoord, waarvan herstel van vertrouwen en het creëren van veiligheid hoekstenen zijn*", schrijven de Groningse bestuurders aan de NAM.[592]

Het Groningse college van Gedupeerde Staten informeert op 31 oktober 2014 de Provinciale Staten in een brief over het verloop van de uitvoering van het bestuursakkoord 2014. De brief noemt de uitvoering van maatregelen en afspraken uit het akkoord '*gebrekkig*'. Het uitblijven van grootschalige preventieve versterkingsmaatregelen is opnieuw een van de pijnpunten. In de brief staat: "*Bij het uitblijven van c.q. een te trage uitrol van adequate maatregelen die de veiligheid van onze inwoners verbeteren, komt het moment naderbij dat wij de eis zullen stellen dat de gaswinning verder wordt gereduceerd, zolang geen aanvaardbaar veiligheidsniveau is gerealiseerd.*"[593]

592 Brief Provincie Groningen en gemeente Loppersum aan de NAM inzake akkoord Vertrouwen op Herstel. Herstel van Vertrouwen, 10 september 2014.

593 Provincie Groningen. Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten inzake stand van zaken uitvoering akkoord Vertrouwen op Herstel, Herstel van Vertrouwen, 31 oktober 2014.

Daarnaast gaat de aardbevingsproblematiek in de loop van 2014 op een steeds grotere schaal spelen. Dit heeft te maken met twee ontwikkelingen. In de eerste plaats vinden er in september 2014 bevingen plaats nabij Groningen-stad en in de omgeving van Hoogezand, waardoor het bevingsgebied in grootte toeneemt. In de tweede plaats wordt duidelijk dat de versterkingsoperatie veel ingrijpender gaat worden dan voorheen gedacht.

De Groningse gedeputeerde William Moorlag voorziet in het najaar van 2014 grote problemen vanwege deze schaal en omvang en stuurt, om zijn zorgen te delen, op 18 november 2014 een uitvoerige mail naar minister Kamp van Economische Zaken (zie paragraaf 6.4.2 en 6.4.10). Er zijn volgens Moorlag aanvullende afspraken nodig op het bestuursakkoord van januari 2014. De gedeputeerde constateert daarnaast dat een aanpak via het publiekrechtelijk spoor nodig is om het omvangrijke herstel- en versterkingsprogramma te realiseren: "*Het kan bijvoorbeeld niet zo zijn dat een bedrijf dat in opdracht van de NAM werkt, bepaalt of mensen wel of niet hun huis uit moeten*."[594]

> *Dit is gewoon verwoestend voor Groningen. Ik was daar helemaal naar en van de kaart van.*
>
> *Openbaar verhoor William Moorlag, 14 september 2022*

Dilemma's uitvoering bestuursakkoord op tafel tijdens *pressurecookersessies*
De wens van gedeputeerde Moorlag om het bestuursakkoord 2014 verder uit te breiden en aan te vullen met nieuwe maatregelen, krijgt weerklank. Op 3 en 9 december 2014 vinden er werksessies (*pressurecookersessies*) plaats tussen de lokale akkoordpartijen (provincie en gemeenten) en ambtenaren van Economische Zaken. Ook NAM-directeur Gerald Schotman is 3 december aanwezig. Voorafgaand hebben commissaris van de Koning Van den Berg en gedeputeerde Moorlag op 3 december een gesprek met minister Kamp, maar hieruit vloeit op dat moment nog niet de toestemming voort om ook te onderhandelen over een aanvulling op het akkoord. Moorlag verklaart in zijn verhoor: *"De minister zei: nee, hoezo extra mandaat? Dat was ook ongemakkelijk voor Dierikx. En het was ongemakkelijk voor die onderhandelingen die voor die middag stonden gepland, in de veronderstelling dat er wel mandaat zou komen. [...] Pas later is er beweging gekomen in de positie van de minister".*[595]

Toch gaat de afspraak voor de *pressurecookersessie* door, maar niet in de vorm van een onderhandeling. Directeur Hans Schrikkema van de provincie Groningen formuleert voorafgaand aan de bijeenkomst op 3 december 2014 een aantal uitgangpunten per mail aan directeur-generaal Energie bij Economische Zaken, Mark Dierikx, om te komen tot een '*update*' van het bestuursakkoord 2014.[596] De inzet van de provincie is dat de mensen in het gaswinningsgebied niet slechter af mogen zijn dan mensen die elders in Nederland wonen. Ook is de inzet dat de huidige situatie (de '*waarde-balans*') niet mag verslechteren. De (cultuurhistorische) identiteit

594 Provincie Groningen. Mailbericht van gedeputeerde Moorlag aan minister Kamp, 18 november 2014.
595 Verslag openbaar verhoor van de heer Moorlag, 14 september 2022.
596 Provincie Groningen. Mailbericht, 3 december 2014, 17.24. Onderwerp: Cf.

van de regio moet behouden blijven. Ook geeft Schrikkema aan: *"Bepaalde ingrepen hebben zodanige impact op de levenssfeer van individuele burgers dat een aanpak via het publieke spoor is geboden"*. Hij waarschuwt dat de verantwoordelijkheid voor onveilige situaties ligt bij de rijksoverheid en de aansprakelijkheid hiervoor bij de NAM. Indien de veiligheid onder de norm komt te liggen, moet de gaswinning verlaagd worden.

Directeur-generaal Dierikx geeft minister Kamp in een e-mail van 3 december 2014 een terugkoppeling van de eerste bijeenkomst. De directeur-generaal wijst erop dat de huidige situatie is veranderd ten opzichte van de situatie tijdens het opstellen van het bestuursakkoord in januari 2014. Er zijn volgens Dierikx bij de uitvoering van de plannen uit het akkoord nieuwe dilemma's ontstaan. Hij stuurt een lijst met tien dilemma's door aan de minister en licht er drie uit die in zijn ogen de grootste gevolgen voor het Rijk hebben.

Dierikx benoemt ten eerste de mogelijke uitbreiding van het aardbevingsgebied met andere gemeenten nu er bevingen plaatsvinden in de randen van het bevingsgebied, waar dan mogelijk ook extra compenserende maatregelen moeten worden getroffen. De lokale bestuurders willen dat de werking van het bestuursakkoord wordt uitgebreid naar de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Groningen-stad. "*Aangezien het SodM-rapport [van december 2014] ook daadwerkelijk aangeeft dat er meer bevingen hebben plaatsgevonden in de zuidelijke regio, bestaat hier een reden om wellicht enkele compenserende maatregelen uit te breiden. Dit kan als een kleine aanvulling op het akkoord gepresenteerd worden*", schrijven ambtenaren aan Kamp.[597]

In de *pressurcookersessie* is ook gediscussieerd over het opzetten van een '*publieke kolom*'. Dierikx schrijft in zijn mail aan Kamp: "*Wij hebben aangegeven dat het Rijk niet voor zijn verantwoordelijkheid zal weglopen, maar dat over de uitwerking wordt nagedacht. Hierbij moet ook gezorgd worden voor samenwerking met het Centrum Veilig Wonen*."[598] Als derde dilemma noemt de directeur-generaal de discussie of de NAM de kosten van achterstallig onderhoud of ondeskundig uitgevoerde ingrepen in de constructie moet vergoeden. Over dit laatste geeft de directeur-generaal aan dat hij heeft aangegeven dat de overheid alleen bij uitzondering hier geld voor wil uittrekken.

Minister Financiën keert zich tegen uitbreiding aardbevingsgebied
Minister Dijsselbloem van Financiën krijgt voor het eerst op 5 november 2014 een ambtelijke nota over het vergroten van het aardbevingsgebied met Menterwolde en Hoogezand-Sappemeer naar aanleiding van de aardbeving bij Ten Boer op 30 september 2014. Het uitbreiden zou in de ogen van de opstellers de deur openzetten naar het toevoegen van de stad Groningen, waardoor het budget uit het bestuursakkoord lang niet toereikend zou zijn. De beving is immers ook gevoeld in de stad Groningen. *"Bij Groningen stad leeft het beeld dat zij de vorige keer de boot hebben gemist. Groningen stad valt namelijk niet onder de afspraken die vorig jaar zijn gemaakt mbt aardbevingsschade."* En *"Mocht Groningen stad ook onder deze regeling gaan vallen, dan zal het aantal huizen dat preventief versterkt moet worden veel groter worden*

597 Ministerie van EZ. Nota aan Minister Kamp inzake voorbereiding BWO en MR inzake gaswinning Groningen, 11 december 2014.
598 Ministerie van EZ. Mailbericht, 3 december 2014, 20.21. Onderwerp: Eerste pressure-cooker sessie.

en is het huidige gereserveerde budget volstrekt onvoldoende".[599] Dijsselbloem is geen voorstander van het toevoegen van de stad Groningen (of de gemeenten Hoogezand-Sappemeer en Menterwolde) aan het akkoord, verklaart hij in zijn verhoor. "*U zult denken: dat zal wel weer zijn vanwege de financiële indicaties. Maar mij ging het nog veel meer over: wat doe je het gebied aan? Je bestempelt op die manier een gebied tot rampgebied. Dat heeft direct implicaties voor de leefbaarheid, voor de economische waarde van woningen."*[600]

> *Ik dacht: jongens, denk na over wat je doet, want je verklaart deze gemeentes of zelfs de stad Groningen tot rampgebied.*
>
> *Openbaar verhoor Jeroen Dijsselbloem, 9 september 2022*

Partijen komen aanvulling bestuursakkoord overeen, Dialoogtafel niet betrokken
Na de *pressurecookersessies* in december 2014, volgen op zondag 1 februari 2015 de finale onderhandelingen tussen de lokale bestuurders en de minister van Economische Zaken. Het doel van die dag is een tekst formuleren die zal worden voorgelegd in het bestuurlijk overleg met de regio op 2 februari 2015. Minister Kamp voert die dag behalve met de Groningse bestuurders ook overleg over de gaswinning met de coalitie en met de NAM en haar aandeelhouders Shell en ExxonMobil. Er liggen voor het weekend nog enkele geschilpunten op tafel, schrijven de ambtenaren in een nota voor Kamp: *"Op veel punten is op hoofdlijnen overeenstemming bereikt. [...] In veel gevallen is de financiering een punt van discussie. [...] U ontvangt zondagavond nog de aanvullende afspraken op het bestuursakkoord"*.[601] De punten waarover voor het weekend al overeenstemming bestaat (namelijk over de Nationaal Coördinator Groningen, de overheidsdienst Groningen, de verdeling van bevoegdheden en de taken en inhoud van publieke regie) zijn als bijlage aan de nota toegevoegd.[602] In het overleg met de coalitie zou verkend moeten worden of *"er een principe-afspraak gemaakt zou kunnen worden over het beschikbaar stellen van extra middelen indien er sprake lijkt te zijn van uitputting binnen de looptijd van het bestuursakkoord".* Het gesprek met de NAM en haar aandeelhouders is gericht op de *license to operate,* die onder druk staat: *"De enige manier om verdergaande reductie te beperken is om snel, voldoende maatregelen te treffen om de veiligheid te garanderen en het vertrouwen in de regio terug te winnen."*[603]

Bij het afsluiten van het aanvullende akkoord is de Dialoogtafel niet betrokken. De betrokken bestuurders die tegelijkertijd deelnamen aan de Dialoogtafel, hebben nooit teruggekoppeld aan de tafel waar ze mee bezig waren, terwijl er volgens een van de voorzitters van de Dialoogtafel, Jacques Wallage, voor een groot deel onderwerpen betrof waar de Dialoogtafel zich mee bezig hield *"Ik stond echt perplex. [...] Dat was de agenda van de dialoogtafel, voor*

599 Ministerie van Financiën. Nota aan minister Dijsselbloem inzake compensatie aardbevingen Groningen, 5 november 2014.
600 Verslag openbaar verhoor van de heer Dijsselbloem, 9 september 2022.
601 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake voorbereiding 3 gesprekken gaswinning Groningen maandag 2 februari 2015.
602 Paragraaf 6.4.2 gaat dieper in op de zoektocht naar publieke regie.
603 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake voorbereiding 3 gesprekken gaswinning Groningen maandag 2 februari 2015.

driekwart. We hadden afgesproken dat we dat daar met elkaar zouden bespreken".[604] Hierdoor was er ook geen input van de maatschappelijke organisaties op het akkoord.

> *Ik denk: dan wil je het niet als bestuurders of je begrijpt het niet, maar in ieder geval deugt het niet.*
>
> *Openbaar verhoor Jacques Wallage, 5 september 2022*

Brief aan de Tweede Kamer over aanvulling bestuursakkoord
De aanvulling op het bestuursakkoord *Vertrouwen op herstel, herstel van vertrouwen* volgt op 9 februari 2015. Middels een brief informeert minister Kamp de Tweede Kamer over de aanvullende plannen. Dit speelt zich kort voor de provinciale verkiezingen van 18 maart 2015 af. In de brief kondigt de minister ook de komst van de NCG aan: "*Frequent overleg met lokale en provinciale bestuurders, onder meer tijdens werkbezoeken, heeft geleid tot aanvullende afspraken op het bestuursakkoord [...]. Die afspraken zien mede op de intensivering van publieke regie door middel van een Nationaal Coördinator Groningen, op de preventieve versterkingsopgave en de Nederlandse Praktijk Richtlijn en op de vergoeding van schade*".

Of er een relatie bestaat tussen de afspraken uit het aanvullend bestuursakkoord en de omvang van de winning is niet duidelijk. In de brief aan de Kamer staat namelijk ook het voorlopige winningsbesluit: *"Vooruitlopend op het definitieve besluit per 1 juli over de gaswinning in 2015 wordt de gaswinning voor het eerste halfjaar beperkt tot 16,5 miljard m3. Dit maakt voor het hele jaar 2015 zowel een plafond van 39,4 als van 35 miljard m3 mogelijk".*[605] De aanloop naar het voorlopige winningsbesluit en de afbouw van de gaswinning is in paragraaf 6.3 beschreven.

De brief van minister Kamp gaat in op de uitgangspunten en afspraken die de partijen hebben gemaakt over de NPR, de preventieve versterkingsopgave en publieke regie. De NPR en publieke regie worden in paragraaf 6.4 beschreven. In de brief aan de Kamer wijst Kamp erop hoe moet worden omgegaan met achterstallig onderhoud, dat een dilemma vormt bij de versterking, "*met name in gevallen waarin eigenaren van de gebouwen de kosten van het achterstallig onderhoud niet kunnen dragen"*. Woningeigenaren kunnen een beroep doen op een garantiestellingsfonds als zij zelf de kosten voor achterstallig onderhoud niet kunnen dragen. Dat kan het schadeherstel of een preventieve versterkingsopgave belemmeren. Bij verkoop van de woning moet de eigenaar die kosten terugbetalen uit de waardevermeerdering die heeft plaatsgevonden door de aanpak van het achterstallig onderhoud: *"Voorkomen moet worden dat eigenaren van woningen worden benadeeld, zowel financieel als qua functionaliteit en esthetiek van de woning. Het is ook niet de bedoeling dat eigenaren hieraan onevenredig voordeel ontlenen. Nadeel zal dan ook op billijke wijze worden vergoed, onevenredig voordeel op billijke wijze worden verrekend. De Nationaal Coördinator Groningen kan hierover bij de*

604 Verslag openbaar verhoor van de heer Wallage, 5 september 2022.
605 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 96.

uitwerking zo nodig knopen doorhakken".[606] Daarnaast zijn in het aanvullend bestuursakkoord nog veel meer (detail)afspraken gemaakt, waarop de minister in de brief specifiek ingaat:

- Woningmarkt: de compensatieregeling voor waardedaling van woningen bij verkoop wordt aangepast. Er ontstaat hierdoor meer zekerheid bij de verkopers doordat bij de start van de verkoopprocedure de waarde wordt bepaald ten opzichte van woningen in vergelijkbare gebieden (referentiegebieden). Daarnaast komt er een permanent onderzoek naar de ontwikkelingen op de woningmarkt. Zie paragraaf 5.4.1 van hoofdstuk 5 voor de ontwikkeling van de resultaten van het onderzoek. De inwoners van de gemeenten Menterwolde en Hoogezand-Sappemeer komen met terugwerkende kracht ook in aanmerking voor de waardevermeerderingsregeling.[607]
- Schadeloosstelling: voor mensen die hun woning gedwongen moeten verlaten komt er een schadeloosstelling die gebaseerd is op de regelingen die gelden voor onteigening (geen nadeel in inkomens- en vermogenspositie).
- Aansprakelijkheid: provincie, gemeenten en andere partijen kunnen aansprakelijk gesteld worden voor de gevolgen van de gaswinning, maar de kosten komen niet voor rekening en risico van deze partijen en zullen gezien worden als kosten voor schadeherstel.
- De financiële huishouding van overheden: er komt een onderzoek naar de effecten van gaswinning op de financiën van overheidsorganen als gemeenten, de provincie en waterschappen.
- Kennisplatform: er komt een onafhankelijk publiek-privaat kennisplatform om de kennis en expertise die opgedaan zijn over de effecten van aardbevingen, optimaal te benutten.

Aanvullend bestuursakkoord voorziet deels in uitbreiding aardbevingsgebied
In het aanvullend bestuursakkoord worden uiteindelijk de regelingen van de Commissie Bijzondere Situaties en de waardevermeerdering met terugwerkende kracht uitgebreid naar de gemeenten Menterwolde en Hoogezand-Sappemeer.[608] Hierdoor kunnen ook inwoners van deze gemeenten in aanmerking komen voor een bijdrage van € 4.000 ter vermeerdering van de waarde van hun woning, als zij meer dan € 1.000 schade hebben. Ook staat er in de brief die minister Kamp op 9 februari 2015 aan de Kamer stuurt, dat er specifieke aandacht voor de stad Groningen komt, maar dat het gebied van de waardevermeerdering (in tegenstelling tot Menterwolde en Hoogezand-Sappemeer), niet verruimd wordt tot de stad Groningen. De redenering luidt dat de stad Groningen minder direct getroffen is door de gevolgen van aardbevingen.

In het persbericht van de provincie en de betrokken gemeenten wordt dit als volgt verwoord: *"De gemeente Groningen heeft aparte afspraken gemaakt met het Rijk. Dit omdat het vraagstuk van aardbevingen in de stad Groningen een ander karakter heeft dan in de gemeenten in het landelijk gebied: meer gericht op de veiligheid van openbare ruimtes en openbare gebouwen en minder op individuele bewoners en hun woningen"*.[609] Ten behoeve van de specifieke opgaven van de stad Groningen reserveren de ondertekenaars 50 miljoen euro. Er wordt gedacht aan een programma om de centrumfunctie van de stad te waarborgen (onderwijs, onderzoek,

606 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 96.
607 Bij de waardevermeerderingsregeling kunnen bewoners bij de aanpak van de woningversterking meerwaarde realiseren door bijvoorbeeld zonnepanelen te laten plaatsen of een energiezuinige CV-ketel te laten installeren.
608 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 96.
609 Provincie Groningen (9 februari 2015).

kantoren en bedrijvigheid, bezoekers), het monumentale karakter van de binnenstad te behouden en te investeren in vitale gebouwen en infrastructuur. Hier moeten nog definitieve afspraken over worden gemaakt.

6.5.2 Van Dialoogtafel naar Gasberaad en maatschappelijke stuurgroep

Onvoldoende commitment aan Dialoogtafel
Sinds maart 2014 komen bestuurders, de NAM en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties bijeen in de Dialoogtafel. De deelnemers buigen zich onder meer over de besteding van de 60 miljoen euro die vanuit het bestuursakkoord 2014 beschikbaar is gekomen voor de verbetering van de leefbaarheid in het bevingsgebied. Jacques Wallage, een van voorzitters van de Dialoogtafel zegt daarover: "*Daar hebben we een groep [voor] gemaakt uit de tafel, mensen van de NAM, die heel actief deelnamen, mensen uit de gemeentelijke sfeer. We hebben binnen een halfjaar een plan gemaakt waarbij dorpshuizen konden worden opgeknapt en bomen konden worden geplant, enzovoort.*" Ook hield de Tafel zich bezig met de versterkingsoperatie en het schadeproces.[610]

De Dialoogtafel functioneert moeizaam. Regelmatig blijkt dat bestuurders de Dialoogtafel niet willen betrekken bij de besluitvorming. Wallage noemt daarvan verschillende voorbeelden. Zo spreken de voorzitters met de vertegenwoordiger van de minister van Economische Zaken af om resultaten van de veertien onderzoeken die in 2013 zijn verricht aan de Dialoogtafel te bespreken. Minister Kamp steekt daar daags voor de bespreking een stokje voor. Dat leidt tot boosheid bij deelnemers aan de Dialoogtafel. Enkele leden willen er zelfs mee stoppen. Een ander voorbeeld is het onderzoek van de provincie Groningse naar de omvang naar de versterkingsopgave. Gedeputeerde William Moorlag – ook deelnemer van de Dialoogtafel – heeft zonder de tafel te raadplegen dit onderzoek uitgezet. En de burgemeester van Loppersum, Albert Rodenboog, zou volgens Wallage hebben gesteld dat hij met de Dialoogtafel '*natuurlijk niet zo veel te maken*' heeft. "*Ik heb met de gemeenteraad van Loppersum te maken*", zou Rodenboog daaraan hebben toegevoegd.[611] Ook bij de totstandkoming van het aanvullend bestuursakkoord betrekken de bestuurders de Dialoogtafel niet, zoals beschreven in paragraaf 6.5.1.[612]

> *Het is net de processie van Echternach af en toe, hoor. Dan heb je iets bedacht samen, dan stel je dat vast en een week later zit je weer met een onderwerp waarbij je weer helemaal teruggeworpen wordt [...].*
>
> *Openbaar verhoor Jacques Wallage, 5 september 2022*

Ook bestaat er een verschil van inzicht over de positie van de Dialoogtafel. De directeur Gaswinning van het ministerie van Economische zaken, Jos de Groot, spreekt bij zijn afscheid

610 Verslag openbaar verhoor van de heer Wallage 5 september 2022
611 Verslag openbaar verhoor van de heer Wallage 5 september 2022
612 Verslag openbaar verhoor van de heer Wallage 5 september 2022

van de Dialoogtafel in januari 2015 over "*een klankbordgroep waar draagvlak moet worden gevonden voor het besluit van de minister.*" Hij nuanceert dat in het openbaar verhoor door dit te betrekken op de besluitvorming rond de hoogte van de gaswinning. Volgens De Groot was er '*frustratie*' bij de Dialoogtafel omdat de deelnemers geen positie kregen in de discussie over de productieverlaging. Duidelijk is dat de bestuurders – van de topambtenaren en minister Kamp tot aan het provinciebestuur en de gemeentebesturen – de Dialoogtafel een marginale rol toekennen.

> *Ik moet ook zeggen: de Dialoogtafel was natuurlijk ook een bijzonder instituut, omdat het niet zeg maar een duidelijke achterban en een duidelijke formele opdracht had. Dus met wie zat je eigenlijk om de tafel?*
>
> *Openbaar verhoor Jos de Groot, 1 september 2022*

> *Er waren drie werelden. Er was de wereld van het gasgebouw, er was de wereld van de bestuurders en er was een Dialoogtafel.*
>
> *Openbaar verhoor Jacques Wallage, 5 september 2022*

> *Dus we hadden al heel snel een discussie over de bevoegdheid van de tafel, die – en dat was heel zonde – ook effect had op de effectiviteit daarvan.*
>
> *Openbaar verhoor Mark Dierikx, 8 september 2022*

Einde van de Dialoogtafel
De voorzitters van de Dialoogtafel geven onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen in 2015 de opdracht om het functioneren van de tafel te evalueren. Het '*eindrapport van de tussentijdse evaluatie*' volgt in juni 2015. Het rapport legt bloot dat er vanaf het begin af aan verschil van inzicht bestaat over de manier van werken: "*Het doel van de Dialoogtafel was om bij te dragen aan het herstel van vertrouwen in de regio. Hierbij werd de Tafel ingezet als uiting van een nieuwe besturingsfilosofie waarbij, aanvullend op de traditionele verticale besturing, juist horizontaal overheden, bedrijven en burgers bij elkaar worden gebracht om daarmee op consensus gericht overleg te organiseren. Daarbij moet wel worden aangetekend dat bij de start van de Tafel onder deelnemers verschil van inzicht bestond – en is blijven bestaan – over de exacte invulling van die filosofie voor wat betreft functie, taakopvatting en rollen van de Dialoogtafel.*"[613]

Ondanks de verschillen van inzicht boekt de Dialoogtafel volgens de evaluatie wel diverse successen: het opzetten van het CVW, het opstellen van een schadeprotocol, de invoering van de waardevermeerderingsregeling en het opzetten van maatregelen op het gebied van leefbaarheid. De maatschappelijke belangengroepen die deelnemen aan de Dialoogtafel kijken daar anders tegenaan. Zij vinden vooral dat zij bij het opzetten van het CVW onvoldoende betrokken zijn. Deze onvrede is uiteengezet in paragraaf 5.4.3 van hoofdstuk 5.

613 Winter & Stoker, J. (29 juni 2015).

De Dialoogtafel houdt in september 2015 op te bestaan. Wallage stelt in een interview met Trouw dat de Dialoogtafel nooit serieus is genomen: "*Belangrijke afspraken kwamen achter de rug van de Tafel om tot stand*." Hij stelt: "*Door toedoen van minister, provincie en gemeenten is de Dialoogtafel deze week uiteengevallen*." Volgens Wallage "*bleven de overheden hun eigen spel spelen*" en "*kropen zij op cruciale momenten bij elkaar*". De NAM investeerde volgens hem ook niet in de Dialoogtafel.[614] De Tweede Kamer heeft volgens Wallage de mogelijkheid van besluitvorming met draagvlak in de regio evenmin serieus genomen.

> *Als de Kamer bij sommige gelegenheden had gezegd "wat vindt de tafel daar eigenlijk van, minister?", had dat zo veel geholpen.*
>
> *Openbaar verhoor Jacques Wallage, 5 september 2022*

Met het einde van de Dialoogtafel komt er ook een einde aan de unieke situatie waarbij maatschappelijke belangengroepen en NAM en de bestuurders van provincie, gemeenten en Rijk samen aan één tafel trachten tot overeenstemming te komen.

> *Aan draagvlak moet je bouwen. Dat is, geloof ik, het echte drama, dat Economische Zaken zo gefixeerd was op dat gasgebouw en zo gefixeerd was op "de NAM is aansprakelijk en dus is de NAM verantwoordelijk". Ik vind dat … Nou, om een reeks van redenen zijn de Groningers aan dit proces tekortgekomen.*
>
> *Openbaar verhoor Jacques Wallage, 5 september 2022*

Naar Gasberaad en maatschappelijke stuurgroep
Na het opheffen van de Dialoogtafel verenigen maatschappelijke organisaties uit de Dialoogtafel zich op 31 augustus 2015 in het Groninger Gasberaad. Behalve de voormalige deelnemers aan de Dialoogtafel, kunnen ook andere organisaties en sectoren deel uit gaan maken van het Gasberaad. De Groninger Bodem Beweging (GBB) sluit zich niet aan. Het Gasberaad omschrijft zichzelf als "*een collectief van maatschappelijke organisaties waarbij zoveel mogelijk sectoren zijn vertegenwoordigd. Iedere organisatie bepaalt zelf wie hen vertegenwoordigt in het Groninger Gasberaad.*"[615] Onder meer de Natuur & Milieufederatie, Libau (adviesorganisatie cultureel erfgoed), LTO Noord, het Huurdersplatform Aardbevingen Groningen en Platform Kerk & Aardbeving sluiten zich aan bij het Gasberaad.[616]

614 Ellenbroek (10 september 2015a); Ellenbroek (10 september 2015b).
615 GGB (2021).
616 Overige leden: Samenwerkende Bedrijven Eemsdelta; LTO Noord; FNV/CNV; Lokale ondernemers; VNO-NCW/MKB Noord; Groninger Dorpen; Woningcorporaties.

In de tussentijd ontstaat er een discussie over de positie van het Gasberaad in relatie tot de te starten 'maatschappelijke stuurgroep' die de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) gaat adviseren. In een vergaderstuk voor de laatste vergadering van de Dialoogtafel staat de maatschappelijke stuurgroep omschreven als '*in feite de opvolger van de Dialoogtafel*'.[617] Op 18 december 2015 kondigt de NCG in het *Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2016-2020* aan dat er een maatschappelijke stuurgroep opgericht is. Het Gasberaad zal een delegatie afvaardigen naar de stuurgroep. Zie voor de totstandkoming en inhoud van het meerjarenprogramma paragraaf 6.4.14.

De stuurgroep start formeel op 1 januari 2016, maar op 10 en 18 november 2015 heeft er al overleg plaatsgevonden (met de mensen die deze stuurgroep gaan vormen), over het conceptmeerjarenprogramma van de NCG.[618] Het is de bedoeling dat de NCG de totstandkoming en de uitvoering van het meerjarenprogramma bespreekt in zowel de bestuurlijke stuurgroep (met provincie en gemeenten) als met de maatschappelijke stuurgroep: *"Uitgaande van het aanvaarden door alle partijen van het uitgangspunt dat de opgave een gemeenschappelijke is, zal dat veelal leiden tot een gemeenschappelijke positie"*.[619] Uiteindelijk zal de maatschappelijke stuurgroep gaan bestaan uit vertegenwoordigers van de Groninger Bodem Beweging, het Gasberaad en vertegenwoordigers van CNV en FNV. Een van de voorzitters van de Dialoogtafel, Jan Kamminga, wordt de onafhankelijke voorzitter.

6.5.3 Maatschappelijke gevolgen voor Groningen

Geen zicht op herstel van vertrouwen
Het bestuursakkoord uit 2014 beoogt het vertrouwen van de Groningers te herstellen. Er heerst echter grote onvrede in Groningen over de schadeafhandeling en het trage verloop van de versterkingsoperatie. Onderzoekers van de Radboud Universiteit schrijven in hun discoursanalyse, te vinden in bijlage 1 van boek 5, over deze periode dat in plaats van een 'herstel van vertrouwen' er eerder sprake lijkt van "*een aanhoudend gevoel van onmacht en wantrouwen onder gedupeerden en betrokken bestuurders*".[620] De lasten van de gaswinning komen terecht bij de inwoners en dit valt hen zwaar: het gaat tenslotte niet alleen om het zoeken naar compensatie van kosten. Het gaat om het eigen huis, de woonomgeving waarvan mensen veiligheid en beschutting mogen verwachten. Het grijpt diep in hun privéleven. Voor de NAM en de overheid gaat het om een procedure om te beoordelen of een inwoner voor een bepaalde voorziening in aanmerking komt. Voor de burger gaat het om de persoonlijke levenssfeer, het gezinsleven en de eigen woning.

617 Dialoogtafel. Concept besluitvorming over het functioneren van de maatschappelijke stuurgroep en de inrichting van het Groninger Gasberaad, oktober 2015.
618 Op de agenda van de bijeenkomst van 18 november 2015 is een schorsing opgenomen ten behoeve van de uitspraak van de Raad van State over de gaswinning die dag.
619 NCG (18 december 2015).
620 Brouwer et al. (2022), p. 31.

Het werd je aangedaan. Je hebt er nooit om gevraagd en vervolgens moet je er enorm veel tijd in steken om het af te handelen.

Openbaar verhoor Tom Postmes, 1 juli 2022

In de periode van 2014 tot 2017 wordt steeds duidelijker hoe ernstig de gevolgen van de gaswinning voor de inwoners van Groningen zijn. Hier komt meer aandacht voor, mede dankzij het OVV-rapport en de onderzoeken van Gronings Perspectief. Tegelijkertijd houden de problemen en klachten aan.

Groninger Bodem Beweging dringt aan op maatregelen
De Groninger Bodem Beweging (GBB) benoemt stelselmatig de problemen die de inwoners hebben. Daarbij richt de Bodem Beweging zich zowel op de vermindering van de gaswinning als op de verantwoordelijkheid van de overheid bij schadeafhandeling en versterking. In deze subparagraaf volgen enkele voorbeelden.

In een persbericht van 17 november 2014 met als titel *Zwaard van Damocles,* waarschuwt de GBB voor de 'vernietigende' impact van de versterkingsoperatie. GBB meldt: *"het doorzetten van grootschalige sloop zal het Groningse cultuurlandschap vernietigen"*. "*De GBB hamert er daarom op het beleid niet (uitsluitend) te baseren op de gevolgen van de aardbevingen maar vooral te kijken naar de oorzaak: de gaswinning. Alleen een drastische vermindering van de gaswinning zal de kans op bevingen verkleinen en daardoor de draconische maatregelen grotendeels kunnen voorkomen*."[621] Op 17 december 2014 organiseert de Groninger Bodem Beweging samen met milieudefensie een fakkeltocht door het centrum van Groningen.

In het *Manifest van Groningen* roept de Bodem Beweging de overheid op 12 januari 2015 op om de veiligheid van de inwoners daadwerkelijk voorop te stellen. Daarvoor vindt de Bodem Beweging het nodig dat uit voorzorg de gaswinning stopt. Daarnaast moet de afhandeling van schade en de versterking onafhankelijk van de NAM plaatsvinden. Bewoners moeten gebruik kunnen maken van een uitkoopaanbod als zij dat willen en er moet structurele compensatie naar de regio.

Erkenning na verschijnen OVV-rapport
Op 18 februari 2015 verschijnt het rapport *Aardbevingsrisico's in Groningen* van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV).[622] De OVV heeft de besluitvorming over de gaswinning onderzocht, en daarbij specifiek gekeken naar de manier waarop de veiligheid van inwoners is meegewogen. Inwoners mogen er naar het oordeel van de Onderzoeksraad op vertrouwen dat partijen betrokken bij de besluitvorming zorgdragen voor hun veiligheid. De Onderzoeksraad zet hiermee de bewoner centraal in het onderzoek.[623] Daarnaast heeft de OVV gekeken naar de rol van SodM binnen het gaswinningsdossier. Dit staat beschreven in paragraaf 6.2.4.

621 GBB (17 november 2014).
622 Onderzoeksraad voor Veiligheid (februari 2015).
623 Andere aspecten van het rapport van de OVV komen aan bod in paragraaf 6.2 en 6.3.

De hoofdconclusie van de Onderzoeksraad is volledig gericht op de veiligheid van de gaswinning in relatie tot de inwoners van Groningen: *"Tot begin 2013 is de veiligheid van de burgers van Groningen in relatie tot de geïnduceerde aardbevingen niet van invloed geweest op de besluitvorming over de exploitatie van het Groningenveld. De betrokken partijen beschouwden het veiligheidsrisico voor de bevolking als verwaarloosbaar en gingen hiermee voorbij aan de onzekerheden waarmee deze risico-inschatting was omgeven. De Raad concludeert dan ook dat de betrokken partijen niet zorgvuldig zijn omgegaan met de veiligheid van de Groningse burgers in relatie tot de door gaswinning veroorzaakte aardbevingen".*[624]

De Onderzoeksraad geeft drie verklaringen voor de hoofdconclusie en gaat bij de derde verklaring dieper in op de communicatie richting bewoners: *"De bij de gaswinning betrokken partijen hebben onvoldoende verantwoording afgelegd aan en gecommuniceerd met de inwoners van de provincie over hoe zij zijn omgegaan met het aardbevingsrisico".* De Onderzoeksraad wijst vervolgens op de noodzaak om de geschonden relatie met de Groningse bevolking te herstellen.

In maart 2017 rapporteert de OVV over de opvolging van de aanbevelingen. Hoe staat het inmiddels met die opvolging? De OVV constateert dat de schadeafhandeling ook twee jaar na de start van het CVW nog veel te wensen overlaat: *"Dit stelsel bestaat uit veel partijen met complexe relaties. [...] Hoewel veel gedupeerden tevreden zijn over de schadeafhandeling, wordt dit proces door velen als traag en moeizaam ervaren. De aandacht gaat teveel uit naar het correct doorlopen van de procedures en te weinig naar de behoeften en gevoelens van gedupeerden"*. De Raad heeft gesprekken gevoerd met bewoners, gemeenten en de provincie. Uit deze gesprekken komt naar voren dat de veelheid aan organisaties en regelingen wordt ervaren als '*pleisters plakken*'.[625]

Spijtbetuiging minister Kamp en excuses van NAM en Shell
Na het verschijnen van het OVV-rapport betuigt minister Kamp op 2 maart 2015 namens het kabinet spijt in een uitzending van RTV Noord: *"Het spijt mij zeer dat er onvoldoende aandacht is geweest voor de veiligheidsbelangen van de mensen in Groningen".*[626] De spijtbetuiging wordt door gedeputeerde William Moorlag beschouwd als *"een stap in de goede richting".* Maar er is volgens hem "*veel meer nodig om het vertrouwen van Groningen te herstellen. Het belangrijkste is dat de gaskraan verder dicht moet".*[627] De regio ervaart de spijtbetuigingen niet als oprecht, te meer omdat Kamp het woord 'excuses' niet wil gebruiken.[628] Volgens het NRC Handelsblad bestaat er een complicerende factor: *"volgens de wet is niet minister Kamp direct aansprakelijk voor de schade, maar de NAM".* Publieke excuses van de NAM zitten er volgens NRC echter voorlopig niet in.[629]

Na de spijtbetuiging van minister Kamp op 2 maart, volgen op 21 april 2015 ook excuses van de NAM. In een verklaring licht directeur Gerald Schotman toe: *"Het is een feit dat de gasproductie*

624 Onderzoeksraad voor Veiligheid (februari 2015).
625 Onderzoeksraad voor Veiligheid (maart 2017).
626 RTV Noord (2 maart 2015).
627 Berg, van den (3 maart 2015).
628 Hofslot, van (4 maart 2015).
629 Niemantsverdriet & Luyendijk (3 maart 2015).

in Groningen aardbevingen veroorzaakt en dat de gevolgen van de aardbevingen diep ingrijpen in het leven van de bewoners van Groningen. Ik ben mij daar – ook door mijn ontmoetingen met bewoners – zeer van bewust. Ik betreur het ten zeerste dat de aardbevingen voor zoveel mensen tot problemen leiden en ik wil daarvoor mijn excuses aanbieden. Ik ben er van overtuigd dat de mensen, die voor Huizinge oordeelden dat er geen aanleiding bestond om meer onderzoek te doen, in redelijkheid tot dat oordeel kwamen. Maar net als de OvV, betreur ik – met de kennis van vandaag – dat we niet eerder verdergaand onderzoek naar de veiligheidsrisico's hebben gedaan. We hadden nieuwsgieriger kunnen zijn naar wat er precies gebeurt in en boven de bodem in Groningen. We hadden meer open kunnen staan voor geluiden van buiten. Dat dat niet is gebeurd, betreur ik."[630]

Tijdens het openbaar verhoor geeft Schotman aan op welke wijze de NAM vervolg heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het OVV-rapport. De NAM heeft getracht de communicatie te verbeteren door op haar website *'beter in kaart te brengen wat er speelt'* en dat *'bespreekbaar te maken'.* Daarnaast zou NAM gepoogd hebben het onderzoek naar aardbevingen verder te brengen *"met het idee dat de gevoelskant van het onderzoek ook wat meer boven zou komen drijven"*.[631]

Het duurt tot 8 september 2016 tot president-directeur Marjan van Loon in de Tweede Kamer tijdens een hoorzitting over het ontwerpbesluit gaswinning Groningen excuses aanbiedt namens Shell: *"Wij erkennen dat de Groningers het overgrote deel van de lasten van de gaswinning dragen, terwijl de welvaart van ons land daar aan te danken is. Ik kan dan ook zeggen: het spijt me".*[632] Hiermee komt ze tegemoet aan een verzoek van GroenLinks-Kamerlid Liesbeth van Tongeren. Toch is voor de toehoorders niet echt duidelijk waar deze excuses voor staan. De verantwoordelijkheid voor het veroorzaken van de problemen neemt Shell door deze uitspraak niet.

> *Er werd gevraagd om royaal excuses aan te bieden. Dat heeft minister Kamp toen in de Kamer gedaan. Vervolgens heeft in een hoorzitting – daar moest ik nog wel wat op aandringen – ook Marjan van Loon van Shell haar excuses aangeboden, hoewel toen niet duidelijk was waar zij dan precies, als ze terugkeek, spijt van had.*
>
> *Openbaar verhoor Liesbeth van Tongeren, 13 september 2022*

630 NAM. Reactie op OvV-rapport, 21 april 2015.
631 Verslag openbare verhoor van de heer Schotman, 7 september 2022.
632 Vaste commissie voor Economische Zaken. Rondetafelgesprek Ontwerpbesluit gaswinning Groningen (33529-278) op 8 september 2016.

Ik heb in de gesprekken die ik in Groningen heb gevoerd echt goed meegekregen hoe ontzettend ingrijpend dit was. [...] Ik denk dat wij als medepartij in de gaswinning die aardbevingen heeft gegeven, daar dus ook echt excuses voor aan wilden bieden en sorry hebben gezegd.

Openbaar verhoor Marjan van Loon, 6 oktober 2022

Gaswinning en bevingsproblematiek in verkiezingstijd
Tweeëneenhalf jaar na Huizinge zijn er voor het eerst provinciale verkiezingen, waar de Groningers kunnen laten zien wat ze vinden van het politieke bestuur. Op 18 maart 2015 vinden er verkiezingen voor de Provinciale Staten plaats, die in Groningen leiden tot een grote verandering in de zetelverdeling. De PvdA behaalt een historisch slechte uitslag en verliest de helft van haar zetels (van 12 naar 6 zetels). De SP wordt met 8 zetels de grootste partij. Trouw schrijft op 19 maart 2015 over de verkiezingsuitslag in Groningen dat de *'Aardbevingsschade'* groot is voor de PvdA in Groningen en Drenthe. *"De provinciebestuurders kunnen weliswaar niet bij de gaskraan, maar worden evengoed afgerekend op het landelijk beleid"*.[633] Behalve de PvdA verdwijnt ook de VVD uit het college. Op 23 april 2015 bereiken SP, CDA, D66, ChristenUnie en GroenLinks een akkoord voor de periode 2015-2019, met als titel *Vol vertrouwen*. De SP schuift Eelco Eikenaar naar voren als gedeputeerde verantwoordelijk voor onder andere het gaswinningsdossier.

Weer twee jaar later, in maart 2017, vinden de Tweede Kamerverkiezingen plaats. In de discoursanalyse die het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis in opdracht van de enquêtecommissie heeft uitgevoerd (zie bijlage 1 van boek 5), wordt beschreven dat in 2017 de aandacht voor gevolgen van de gaswinning in Groningen groeit: "*In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 groeide de actiebereidheid in Groningen, met als hoogtepunt de fakkeltocht die op 7 februari in de provinciehoofdstad plaatsvond. Terwijl er in 2014 nog slechts zo'n 200 mensen meeliepen in een soortgelijke optocht, waren er nu ruim 4.000 deelnemers. Cabaretier en geboren Groninger Freek de Jonge stimuleerde het organiseren van acties, schreef een strijdlied en trad in de media op als boegbeeld. Zijn manifest 'Laat Groningen niet zakken' vond brede steun, uiteindelijk tekenden meer dan 200.000 mensen de bijbehorende petitie. 'Op een bepaalde manier is het wel treurig dat een bekend gezicht nodig is. Maar als het zo moet, dan moet het', verklaarde De Jonge over de aandacht die hij wist te genereren. In interviews vergeleek hij de crisis in Groningen – 'het grootste naoorlogse schandaal' – met de watersnoodramp van 1953. Hij was geraakt door de 'bevingsstress' van de inwoners, waarmee hij een nieuw woord aan het gasproblematiekvocabulaire toevoegde. Een dag na de fakkeltocht vond het Noordelijk Lijstrekkersdebat, het eerste landelijke verkiezingsdebat plaats in het provinciehuis in Groningen. Mark Rutte was afwezig, maar PvdA-lijsttrekker Lodewijk Asscher beklemtoonde dat Nederland een 'ereschuld' had aan de provincie. Buiten demonstreerde de Groninger Bodem Beweging met een doodskist met het opschrift: 'Hier rust onze veiligheid.'*"[634] Ook FC Groningen steunt de actie 'Laat Groningen niet zakken!' De club stelt 1.500 toegangskaarten beschikbaar aan de Groninger Bodem Beweging. De opbrengsten van de verkoop van de kaarten door de GBB

633 Trouw (19 maart 2019).
634 Brouwer et al. (2022).

komt ten goede aan de Stichting Recht voor Groningen, opgericht om recht te halen voor het aardbevingsgebied.[635]

De media besteden in de verkiezingstijd in 2017 ook aandacht aan de gevolgen van de gaswinning voor Groningers. "*De NTR-documentaire De stille beving, waarin getroffen Groningers werden gevolgd, maakte indruk, en op 6 maart werd Mark Rutte als lijsttrekker van de VVD geconfronteerd met Groningers in de verkiezingstalkshow van Pauw & Jinek. De premier worstelde zichtbaar met de emotionele vragen en verwijten vanuit het Groningse publiek. 'Rutte tegen boze Groningers: 0-1', zo kopte vervolgens NRC Handelsblad.*"[636]

Klachten over afhandeling schade en versterking houden aan
De Onafhankelijk Raadsman, Leendert Klaassen, ontvangt in de periode van 2014 tot begin 2017 klachten en signalen van inwoners over de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie. In zijn jaarrapportage over 2014 noemt hij een verdere toename van onvrede en wantrouwen tegenover de NAM.[637] Als oorzaken noemt hij dat de contactpersonen en schade-experts van de NAM het te druk hebben en het feit dat enkele NAM-medewerkers onvoldoende gekwalificeerd zijn. De Onafhankelijk Raadsman laat in zijn halfjaarrapportage van 2 oktober 2015 weten dat hij nog steeds met name klachten ontvangt over communicatie, lange afhandelingstermijn en taxatieverschillen, bijvoorbeeld over grote taxatieverschillen tussen woningen in één straat met vergelijkbare schade.

Verder schrijft hij in zijn brief aan de NCG van 25 november 2015 over het Meerjarenprogramma 2016-2020: "*In de klachten die bij de Onafhankelijk Raadsman worden gemeld komt naar voren dat er vaak frustratie is over de moeite die het kost om een schade vergoed te krijgen ('de lasten'), en dat er tegelijkertijd weinig voor terugkomt ('de lusten'). Een meer evenwichtige reciprociteit ligt derhalve voor de hand.*" De Raadsman pleit voor ontzorging van degenen die dat nodig hebben. Hij vindt dat dit een plicht van de schadeveroorzaker moet worden in plaats van een gunst.[638]
En in de halfjaarrapportage van oktober 2016 rapporteert hij: "*Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat het vertrouwen van de inwoners van Groningen in een eerlijke schadeafhandeling erg laag is. Veel recent gemelde schades worden niet erkend als aardbevingsgerelateerd. Maar de geloofwaardigheid van dat oordeel wordt door veel betrokkenen betwist. In de opvatting van de Onafhankelijk Raadsman is het terugdringen van de invloed van NAM op het schadeafhandelingsproces de enige manier om (de schijn van) belangenverstrengeling tegen te gaan. Zoals de Tweede Kamer op 16 september 2016 ook al heeft aangegeven, zou de NCG de regierol moeten hebben in onder andere de herziening van het schadeprotocol en het Handboek Aardbevingsschade.*"[639]

De Nationale Ombudsman benoemt in april 2016 de last die inwoners van Groningen ondervinden van de '*bestuurlijke spaghetti*', de onduidelijkheden die ontstaan door de veelheid

635 FC Groningen (20 februari 2017).
636 Brouwer et al. (2022), pp. 30-31.
637 Onafhankelijke Raadsman (februari 2015).
638 Onafhankelijk Raadsman. Brief aan NCG inzake Reactie op concept Meerjarenprogramma 'Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2016-2020', 25 november 2015.
639 Onafhankelijk Raadsman (oktober 2016).

aan procedures, de verdeling van verantwoordelijkheden en vragen over de mogelijkheden om een klacht in te dienen of een geschil te beslechten.[640]

Aandacht voor de gevolgen voor gezondheid
De effecten van de aardbevingsproblematiek op de gezondheid en psychische gesteldheid van Groningers wordt in deze periode onderwerp van onderzoek. Voor 2012 is van dergelijk onderzoek geen sprake en is er geen aandacht voor de gevolgen voor de gezondheid. Het beeld blijft beperkt tot de observatie dat een beving kan leiden tot 'onrust' bij omwonenden (na bijvoorbeeld de drie bevingen bij Loppersum in 2003 of de beving van Westeremden op 8 augustus 2006). In 2013 besteedt de commissie-Meijer in zijn eindrapport aandacht aan de gevolgen voor de inwoners en stelt dat de bevingen een negatieve invloed hebben op de veiligheidsbeleving en het welzijn van mensen.[641]

> *Maar we hoorden toen al van mensen die hun kinderen op een andere plek lieten slapen of die bepaalde kamers in huis niet meer gebruikten.*
>
> *Openbaar verhoor Tom Postmes, 1 juli 2022*

Sinds begin 2014 doen onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek naar '*de reuring rondom de aardbevingen*'.[642] De onderzoekers, die zich verenigen in de onderzoeksgroep *Gronings Perspectief* van de Rijksuniversiteit Groningen, vinden dat de aandacht vooral uitgaat naar de economische kant van veiligheid en schade – naar woningwaarde en dergelijke. Zij willen de '*menskant*' naar voren laten komen.[643] *Gronings Perspectief* doet samen met de GGD drie grote studies en daarnaast een eigen panelstudie. Door het doen van onderzoek komt er vanaf 2016 meer zicht op de ernst en de schaal van deze problematiek. Met welke klachten Groningers te kampen? Een belangrijke bevinding uit het onderzoek is dat de helft van de mensen die meer dan één keer schade aan hun woning hebben, zich niet meer veilig voelt. Van die mensen heeft 10% stressgerelateerde klachten.[644, 645] De impact van de bevingen en alle problemen daaromheen op het welzijn en de gezondheid van Groningers vormt het onderwerp van themahoofdstuk I.

> *Het zit niet alleen maar tussen de oren, dat is wat u mij eigenlijk op de achtergrond de hele tijd hoort zeggen. Dit zijn reële angsten.*
>
> *Openbaar verhoor Tom Postmes, 1 juli 2022*

640 Nationale Ombudsman (18 april 2016).
641 Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (november 2013).
642 Verslag openbaar verhoor van de heer Postmes, 1 juli 2022, p. 3.
643 Verslag openbaar verhoor van de heer Postmes, 1 juli 2022.
644 Verslag openbaar verhoor van de heer Postmes, 1 juli 2022.
645 In het rapport van de GGD staat de waarschuwing dat voorzichtig moet worden omgaan met deze cijfers, omdat het schattingen zijn. Tegelijkertijd is dit het beste wat nu voorhanden is. Daarnaast is er geen rekening gehouden met selectie-effecten (in gebieden met veel schade spelen ook andere problemen, zoals weinig werkgelegenheid, vergrijzing).

Oprichting Stut-en-Steun
In mei 2016 richten de Groninger Bodem Beweging en het Groninger Gasberaad de stichting Stut-en-Steun op. De NCG zorgt dat het financieel mogelijk was. Stut-en-Steun helpt gedupeerden (bewoners en mkb-ondernemers) gratis en onafhankelijk met problemen en vragen waar zij tegenaan lopen als gevolg van de problemen veroorzaakt door de gaswinning in Groningen. Jaarlijks helpt de stichting honderden Groningers, onder andere door het bieden van ondersteuning en begeleiding bij het afhandelen van schade, bij het invullen van formulieren, het schrijven van een brief, het voeren van gesprekken en door het indien nodig doorverwijzen naar de juiste instanties. Medewerkers van Stut-en-Steun gaan desgewenst ook mee naar een gesprek bij een verantwoordelijke instantie. Op de website van het Gasberaad is het werk van Stut-en-Steun treffend omschreven: *"Stut-en-Steun is als de behulpzame en betrokken buurvrouw die met meer dan gemiddelde kennis en tijd inwoners heel graag ter zijde staat in hun proces".*[646]

> *We kregen voortdurend mensen aan de telefoon, van "kun je dit of kun je dat" en "ik heb hulp nodig". Dat konden wij niet aan.*
>
> *Openbaar verhoor Jelle van der Knoop, 5 september 2022*

Door de werkzaamheden van de stichting kunnen gedupeerden een deel van de regie weer naar zich toetrekken, doordat ze geholpen worden bij het doorgronden van een regel, het wegwijs worden in de subsidiemogelijkheden, het interpreteren van een inspectie- of schaderapport en het doorgronden van de fase van het versterkingstraject waar ze in zitten. Gedupeerde inwoners en mkb'ers worden door initiatieven als Stut-en-Steun gericht geholpen bij het zelf nemen van de vele besluiten die nodig zijn om de regie te herpakken en voor het weer normaliseren van hun leven.

6.6 Bevindingen 2014-2017

6.6.1 Inleiding: dalende gaswinning en dalend vertrouwen

De periode die in dit hoofdstuk centraal staat (2014-2017), wordt gekenmerkt door enerzijds een verdere afname van de Groningse gaswinning en anderzijds een toename van de boosheid en woede onder de Groningers. Er sprake van een '*dalende gaswinning en een dalend vertrouwen'* zoals de titel van dit hoofdstuk aangeeft. De trend die ingezet is in de eerste jaren na de beving bij Huizinge, zet door met een verdere beperking van de gaswinning en een inzet op versterking naast schadeherstel. Ondanks deze goede bedoelingen houden de problemen aan. Reden voor de regio om steeds luider van zich te laten horen. Terwijl lagere productieplafonds worden ingevoerd, is er grote onvrede over de schadeafhandeling en verloopt de versterkingsoperatie uiterst moeizaam. Er zijn in deze periode belangrijke vernieuwingen op het gebied van schadeherstel en versterking: de start van het Centrum Veilig

646 Groninger Gasberaad (2021 H6).

Wonen en de instelling van een Nationaal Coördinator Groningen. Ze zorgen niet voor het gewenste herstel van vertrouwen.

6.6.2 Risico's gaswinning en kennis: aardbevingen sturen lijkt mogelijk

SodM kritisch op uitkomsten NAM-rapport
Na weer een nieuwe aardbeving in 2014 (in Ten Boer), die voor het eerst ook in de stad Groningen wordt gevoeld, ontstaat er behoefte aan nieuwe inzichten over de seismische dreiging in het gebied. Er verschijnen in deze periode twee belangrijke rapporten over dit thema. Een rapport van de NAM stelt dat het productieniveau van het winningslocatie Eemskanaal nauwelijks effect heeft op de seismische dreiging. Een tweede rapport, een advies van de toezichthouder SodM, is juist kritisch daarop. SodM kan de uitkomsten van het NAM-onderzoek door de grote onzekerheden in het NAM-model weerleggen noch bevestigen. Het wordt dan ook niet mogelijk geacht om er productiemaatregelen aan te verbinden. In plaats van te varen op het model van de NAM verricht de toezichthouder een eigen analyse. Op basis daarvan adviseert SodM in december 2014 om tijdelijk een lager productieplafond vast te stellen van 39,4 miljard kubieke meter (voor 2015 en 2016) en daarbinnen ook verschillende productieplafonds voor vier deelclusters.

Ministerie betrekt in 2014 olie-en gassector bij sollicitatieprocedure SodM
Op eigen initiatief van het ministerie van Economische Zaken maakt in 2014 een vertegenwoordiger van de olie- en gassector deel uit van de sollicitatiecommissie voor de nieuwe inspecteur-generaal van SodM. Het gaat om de secretaris van branchevereniging NOGEPA, waar de NAM ook lid van is. De betrokkenheid van de NOGEPA is uitzonderlijk: bij de procedure van Jan de Jong (aangesteld in 2003) waren geen vertegenwoordigers van bedrijven op wie SodM toezicht moet houden aanwezig en ook bij de procedure van Theodor Kockelkoren in 2018 waren olie- en gasbedrijven niet betrokken.

Rapport Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft verstrekkende gevolgen
In 2015 concludeert de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) dat het risico op geïnduceerde aardbevingen tot begin 2013 niet in de besluitvorming is meegewogen. Toezichthouder SodM is volgens de OVV lange tijd geen onafhankelijke, kritische waakhond geweest. Het onderzoek leidt onder meer tot een reorganisatie en uitbreiding van SodM. Ook start het ministerie van Economische Zaken twee onderzoeksprogramma's, die deels met publiek geld zijn gefinancierd. Deze onderzoeksprogramma's komen in 2017 en 2018 op gang.

Na ruim zestig jaar moet gaswinning aan nationale veiligheidsnorm voldoen
Het rapport van de OVV leidt ook tot een nationale veiligheidsnorm voor de gaswinning in Groningen. Het ministerie van Economische Zaken besteedt het opstellen van de norm uit aan een commissie met deskundigen, die botst met toezichthouder SodM. De norm stelt de risico's van gaswinning in Groningen gelijk aan overstromingsrisico's in Nederland. Dit betekent dat ieder persoon per jaar maximaal een kans van 1 op 100.000 mag hebben om bij een aardbeving te overlijden door het instorten van een gebouw of een vallende schoorsteen. Door de norm voor gaswinning te koppelen aan de norm voor overstromingen, wordt die norm voor gaswinning een factor tien lager dan bijvoorbeeld de norm die geldt bij industriële activiteiten (bijvoorbeeld de norm die geldt bij de chemische industrie). De Tweede Kamer stemt hiermee in.

Na bijna acht jaar discussiëren krijgt Groningen een volwaardig meetnetwerk
NAM, de exploitant van het gasveld in Groningen, is verantwoordelijk voor het meten van aardbevingen en bodemdaling. Hoewel het KNMI al in 2008 een aanvraag voor een uitbreiding van het meetnetwerk bij de NAM indient, maakt de NAM hier pas na de aardbeving in augustus 2012 echt werk van. Dit betekent onder meer tientallen extra meters om de bodemtrillingen te meten, cruciaal voor het bepalen van de schade aan huizen. Door de uitbreiding is het KNMI eind 2015 voor het eerst in staat om alle aardbevingen tussen magnitude 1,0 en 1,5 te registreren. Ook registreert het netwerk een groot deel van de bevingen tussen magnitude 0,5 en 1,0. Hierdoor kan het KNMI de aardbevingen in Groningen veel nauwkeuriger volgen en hebben onderzoekers betere informatie op grond waarvan ze inschattingen van de risico's in Groningen maken.

NAM doet onvoldoende om schade te beperken
Uit het winningsplan van 2016 blijkt dat de geplande gaswinning van de NAM tot verschillende soorten schade leidt. De NAM rekent hoe dan ook op schade uit de eerste categorie van de Europese seismiciteitsschaal EMS, zoals haarscheurtjes in muren en loszittende stenen die naar beneden vallen. Ook '*een gering aantal*' schades uit de tweede categorie zal blijven optreden. Het gaat bijvoorbeeld om scheuren in meerdere muren en vallende delen van een schoorsteen. Daarnaast voorspelt de NAM een '*tiental*' zware schades uit de derde categorie, zoals grote en diepe scheuren, schoorstenen die breken, of een breuk in niet-constructieve delen van een huis. De NAM benadrukt dat bij dit type zware schade vaak sprake is van meerdere oorzaken. Toezichthouder SodM vindt de schade niet acceptabel en stelt dat de NAM onvoldoende doet om schades in Groningen te voorkomen of te beperken.

Door nieuwe afspraken lijken aardbevingen beheersbaar
In juni 2017 presenteert de NAM een stappenplan met maatregelen om schade door aardbevingen zo veel mogelijk te voorkomen. In het zogeheten meet-en-regelprotocol staan drie fases omschreven – groen, oranje en rood – inclusief maatregelen. Die variëren van het maken van een speciale rapportage tot het beperken van de gasproductie. Met het stappenplan stapt SodM af van het adviseren van concrete gasvolumes en kan de toezichthouder sneller ingrijpen als het misgaat met de seismiciteit. Het meet-en-regelprotocol in Groningen is niet uniek: voor de gasopslag in Bergermeer heeft exploitant Taqa al sinds 2011 een vergelijkbaar actieplan.

6.6.3 Gasgebouw en gaswinning: naar een verdere productiebeperking

Raad van State zorgt voor trendbreuk
Het ministerie van Economische Zaken neemt steeds vaker de adviezen van SodM over. Zo volgt het kabinet het SodM-advies van december 2014, waarin de toezichthouder een winningsplafond van 39,4 miljard kubieke meter adviseert. In 2015 leidt een beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tot een voorlopige voorziening. Verschillende gemeenten, de provincie Groningen en maatschappelijke organisaties vinden dat het ministerie van Economische Zaken een te hoog winningsniveau hanteert en daarmee te veel veiligheidsrisico's neemt. Op 18 november 2015 doet de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak, waarbij zij de gaswinning beperkt tot 27 miljard kubieke meter. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak had de minister op basis van alle informatie beter moeten motiveren waarom een verdere beperking van de gaswinning dan maximaal 33 miljard kubieke meter niet

mogelijk is. De Afdeling bestuursrechtspraak vindt ook dat de minister ten onrechte uitgaat van een koude winter, waardoor in een gemiddeld jaar ten onrechte te veel gas wordt gewonnen. Dit is een trendbreuk met eerdere jaren. Het ministerie van Economische Zaken ging standaard uit van een koude winter, omdat hiermee 'vlakke winning' het meest gegarandeerd kon worden.

Het kabinet besluit om voortaan uit te gaan van gemiddelde jaren. De productiefilosofie van 'vlakke winning' wordt niet volledig losgelaten. Ook het SodM adviseert om het voorkomen van (seizoens)fluctuaties in de gasproductie niet geheel los te laten. Zij adviseren in 2015 wel om de gaswinning naar beneden te brengen, maar niet te veel en te snel, om fluctuaties in de productie zo veel mogelijk te vermijden. In deze periode wordt ook de overstap gemaakt van het hanteren van een kalenderjaar naar het hanteren van een gasjaar. Dat begint op 1 oktober. Hierdoor komen de wintermaanden vooraan in een gasjaar te staan, waardoor de gevolgen van een strenge winter (hoge gasvraag) makkelijker op te vangen zijn binnen de mogelijkheden van het Groningenveld. Zodoende kan leveringszekerheid worden gegarandeerd.

Winning in kleine stapjes verder omlaag
Ook in 2016 volgt het kabinet het advies van SodM. Het maximale winningsplafond in 2016 neemt daardoor af met ongeveer 3 miljard kubieke meter naar 24 miljard kubieke meter. Een jaar later, in 2017, wordt het maximale winningsniveau wederom verlaagd, ditmaal met 2,4 miljard kubieke meter (min 10%). In het gasjaar 2017-2018 mag maximaal 21,6 miljard kubieke meter Groningengas worden gewonnen. Minister Kamp besluit het advies van SodM al over te nemen voordat de grenswaarden van het meet-en-regelprotocol daadwerkelijk worden overschreden, maar al wel aan de hoge kant waren. Ook lijkt er vanuit het ministerie van Financiën geen weerstand meer te zijn tegen verdere verlagingen van de Groningse gaswinning. Een belangrijke reden hiervoor is dat de economie in deze jaren sterk is aangetrokken en een overschrijding van de EMU-saldo niet meer dreigt.

De opvatting van SodM dat door vlak produceren en goede monitoring het veld beheersbaar is, heeft ertoe geleid dat het kabinet (in de periode van 2016 tot januari 2018, tot de beving bij Zeerijp), geen noodzaak voelt om sneller af te bouwen. Hierdoor ligt het winningsniveau van Groningengas hoger dan noodzakelijk is voor de leveringszekerheid (tot de beving bij Westerwijtwerd in mei 2019). Minister Kamp heeft weliswaar in 2017 het productieplafond proactief verlaagd naar 21,6 miljard kubieke meter, maar dit was op basis van het idee dat het veld 'beheersbaar' was. Het kabinet heeft geen prikkel om maatregelen te nemen om het niveau verder te verlagen tot waar leveringszekerheid net nog geborgd is. Het gaswinningsniveau had verder verlaagd kunnen worden door te zorgen voor vermindering van de vraag naar Groningengas (bijvoorbeeld door ombouwen van industrie-installaties naar installaties die geschikt zijn voor hoogcalorisch gas), of door vergroten van het aanbod van pseudo-Groningengas. Daarvoor zou meer gebruik moeten worden gemaakt van stikstofconversie.

Uitstel bouw stikstoffabriek
In dezelfde periode (2016-2017) speelt de besluitvorming over de mogelijke bouw van een stikstoffabriek. In 2014 heeft de stikstoffabriek als belangrijkste doel om in de toekomst nog te kunnen voldoen aan de behoefte aan laagcalorisch gas op piekmomenten (capaciteit). Dit is belangrijk vanwege een dreigende sluiting van de piekgasinstallatie (PGI) Alkmaar. Maar

wanneer deze installatie na onderhandelingen toch open blijft, verdwijnt de noodzaak vanwege capaciteit.

In 2016-2017 speelt de volumereductie van het Groningenveld nog wel een belangrijke rol in de besluitvorming over de stikstoffabriek. Deze reductie kan met de bouw van de fabriek gerealiseerd worden. Toch wordt ervoor gekozen om de 'dure' stikstoffabriek uit te stellen. Een sneller afbouwpad leidt immers tot een grotere inkomstenderving en vanuit veiligheidsoptiek is er op dat moment geen noodzaak om sneller af te bouwen.

Bij het besluit om de stikstoffabriek uit te stellen, is te makkelijk voorbijgegaan aan het feit dat de bouw van een stikstoffabriek minimaal vijf jaar in beslag neemt. Destijds hadden onzekerheden bij de alternatieven beter meegewogen kunnen worden. Denk hierbij aan mogelijke vertragingen bij de grootschalige ombouw van installaties in Nederland en omringende landen. Bovendien bestond er nog onduidelijkheid over de maximale winning in de toekomst. De ontwikkeling van de seismiciteit was onzeker en SodM had ook nog geen advies gegeven voor de periode na 2021. In de besluitvorming is de focus hierdoor te veel gelegd op de capaciteit en financiën, en is te snel voorbijgegaan aan potentiele volumereducties (voor de toekomst). Geopperd is om de stikstoffabriek te bouwen als een 'verzekeringsproduct'. In dit alternatieve model zou de stikstoffabriek wel gebouwd worden, maar niet in gebruik worden genomen. Dit werd echter gezien als een te dure optie, waardoor ervoor gekozen is om het besluit over de bouw van de stikstoffabriek met minimaal één jaar uit te stellen. Hierdoor ging er kostbare tijd verloren.

Winstgevendheid voor Shell en ExxonMobil onder druk
De inzet van Shell en ExxonMobil in 2015 is gericht op het creëren van meer maatschappelijk draagvlak voor de gaswinning, maar niet door verlaging van het productieniveau. Het lijkt erop dat Shell er in deze periode een kosten-batenperspectief op nahoudt, waarin veiligheid wordt gezien als een kostenpost die gecompenseerd kan worden. Shell lobbyt eind 2015 actief voor een langjarig stabiel productieniveau om zo het 'importscenario' af te wenden. In dat scenario zou de Groningenproductie als sluitpost fungeren en de productie in de loop van de jaren steeds verder teruglopen. Een van de alternatieven die binnen Shell eind 2015 wordt genoemd in geval van het mislukken van een '*new deal*' met de Staat, is heronderhandelen over de meeropbrengstregeling (MOR). Ook 'het teruggeven van de vergunning' voor het Groningenveld wordt genoemd, wat neerkomt op stoppen met de gaswinning.

Als gevolg van de verdere verlaging van het productieniveau eind 2015 naar 27 miljard kubieke meter, komt de winstgevendheid van de Groningse gaswinning voor Shell en ExxonMobil steeds meer onder druk te staan. Shell en ExxonMobil sturen daarom begin januari 2016 een brandbrief naar minister Kamp en willen overleg met de Staat over de afdrachtensystematiek (meeropbrengstregeling). Voor Shell is een winningsniveau van 27 miljard kubieke meter op dat moment acceptabel, maar wel het minimumniveau. De wens om samenwerkingsafspraken aan te passen, is in deze periode voor de oliemaatschappijen nog uitsluitend van financiële aard. Voor de Staat is er een andere aanleiding om nader te onderzoeken of het gasgebouw moet worden aangepast. Die vloeit voort uit de rapporten van ABDTOPConsult en de Onderzoeksraad voor Veiligheid over onder andere de structuur van het gasgebouw. Ook signaleert de Staat eind 2016 als '*worstcasescenario*' dat de NAM stopt met de gaswinning indien de MOR niet wordt gewijzigd, of het risico op een eventuele arbitrage over de MOR. Vanaf eind 2016 starten

de Staat en de oliemaatschappijen een 'voorverkenning' naar eventuele aanpassing van de samenwerkingsafspraken. Dit is het begin van een lang onderhandelingstraject tussen de Staat en de oliemaatschappijen over aanpassing van de samenwerkingsafspraken in het gasgebouw.

6.6.4 Schade en versterking: publieke regie schiet tekort

Zorgen voor meer publieke regie blijkt lastig
De zorgen over de mogelijke omvang en impact van de versterkingsoperatie resulteren in de wens om te komen tot meer publieke regie. De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) moet, met ondersteuning van de Overheidsdienst Groningen, met zijn plannen zorgen voor een '*kansrijk en aardbevingsbestendig*' Groningen. De minister van Economische Zaken benoemt Hans Alders tot NCG. Het blijkt lastig voor Alders om, in samenspraak met de regio, de NAM en het CVW, maar zonder formele doorzettingsmacht, zijn plannen uit te voeren. Een wetsvoorstel moet de positie van Alders versterken, maar dit voorstel wordt uiteindelijk nooit ingediend.

Onvrede groeit over het schadeproces
In januari 2015 wordt het Centrum Veilig Wonen (CVW) verantwoordelijk voor de schadeafhandeling (en de versterking). Ondanks dat er bij de start nog voorzichtig optimisme heerst over deze nieuwe stap in het schadeafhandelingsproces, waarbij de NAM meer op afstand komt te staan van de uitvoering, verdampt dit optimisme in rap tempo. De Arbiter Bodembeweging moet zorgen voor een laagdrempelige afhandeling van de geschillen die ontstaan tussen enerzijds de gedupeerden en anderzijds de NAM/het CVW bij de schadeafhandeling. De arbiters kiezen nadrukkelijk de kant van de gedupeerden en hanteren in hun uitspraken het bewijsvermoeden, wat tegen het zere been van de NAM is. Een moeizame relatie tussen de arbiters en de NAM volgt. Ondanks de introductie van de Arbiter zijn partijen van mening dat de situatie langzamerhand onhoudbaar wordt en dat het schadeproces op de schop moet. De NAM moet (nog) verder op afstand komen van de schadeafhandeling. Op 30 maart 2017 kondigt NCG Alders aan dat dit gaat gebeuren. Het lopende schadeproces wordt stilgelegd, een situatie die uiteindelijk een heel jaar zal voortduren.

Wettelijk bewijsvermoeden voor schade ingevoerd
Het wettelijk bewijsvermoeden is bedoeld om de positie van gedupeerden te versterken. ls uitgangspunt geldt dat op grond van de wet er altijd een relatie ligt; bij alle schade die aardbevingsschade zou kunnen zijn, wordt verondersteld dat dit ook zo is. Hoewel de ministers van Economische Zaken zich lang (sinds eind jaren '90) hebben verzet tegen een omkering van de bewijslast bij schade door bodembeweging als gevolg van de Groningse gaswinning, wordt invoering hiervan in de loop van 2015 politiek gezien onvermijdelijk. Het is opmerkelijk hoe snel minister Kamp zijn verzet hiertegen laat varen, na de eerdere jarenlange en principiële weerstand van hem en zijn voorgangers tegen deze regeling. Eind 2016 treedt een wettelijk bewijsvermoeden in werking.

Randvoorwaarden versterkingsaanpak krijgen vorm
Het is de bedoeling dat de uitvoering van de versterkingsopgave, na een jaar van vooral opstarten (2014), vanaf 2015 daadwerkelijk tot uitvoering komt. Waar in de voorgaande periodes de versterking vooral een theoretisch vraagstuk is, krijgt de versterkingsaanpak in deze periode langzaam vorm. Met een eerste versie van de Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR) en de introductie van de Meijdamnorm worden er in 2015 belangrijke stappen gezet

voor het normeren van de versterkingsopgave. Met de komst van het Centrum Veilig Wonen en de Nationaal Coördinator Groningen staan ook de instituten klaar om de versterking daadwerkelijk uit te voeren. Er komt een uitgebreid plan voor de versterking: het *Meerjarenplan Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen*. De contouren en randvoorwaarden voor de versterkingsaanpak komen in deze periode tot stand.

Hoge ambities, grote impact versterkingsopgave
In deze jaren ontstaat voor het eerst een beeld van de enorme impact die de versterking zal hebben op de provincie Groningen. Eerste verkenningen spreken over vele tienduizenden huizen die mogelijk niet aan de gestelde veiligheidsnorm voldoen. Het roept vragen op over de uitvoerbaarheid van de opgave en de duur van de operatie, maar ook over de draagkracht van de regio voor een dergelijke ingrijpende operatie. De twijfels hierover worden door een enkeling geuit, maar leiden vooralsnog niet tot kritische reflecties op de haalbaarheid van de versterkingsaanpak. De ambities worden gaandeweg alleen maar groter. Behalve versterken, komen ook doelstellingen op het gebied van duurzaamheid, leefbaarheid en koppelkansen voor de regio nadrukkelijker in beeld. Hoe begrijpelijk ook, de veelheid aan ambities en doelstellingen vergroot de complexiteit van de opgave nog verder.

Aanpak en ambitie versterking blijkt een onrealistische belofte
In de praktijk blijkt het erg moeilijk om tot een voortvarende versterkingsaanpak te komen. Kritiek op het tempo houdt aan. De druk om meer snelheid te maken, blijft terugkeren. Die druk leidt bijvoorbeeld tot de belofte van de minister dat in 2015 3.000 woningen (en in 2016 zelfs 5.000 woningen) versterkt moeten worden. De eerdergenoemde begripsverwarring over wat er op verschillende momenten in de tijd precies onder ‘versterken’ wordt verstaan, maakt het inlossen van de gedane beloftes nog lastiger.

Door de druk van hoge ambities en grote beloftes ontstaat een complexe en weerbarstige realiteit die in hoge mate is onderschat. Dit zal de versterkingsoperatie in de jaren die volgen blijven kenmerken. De ambitie om snelheid te maken, verhoudt zich uitermate moeizaam tot de wens om maatwerk te bieden voor bewoners en te zorgen voor een zorgvuldig proces dat voor iedereen voorspelbaar en rechtvaardig is. Het Scholenprogramma is een uitzondering en een positief voorbeeld, waar vrijwel alle betrokkenen met tevredenheid over spreken. Daar is het wel gelukt om de versterking te combineren met bredere maatschappelijke opgaven en doelstellingen.

6.6.5 De regio en inwoners: moeizame dialoog met Den Haag

Dialoogtafel mislukt
De dialoog tussen Rijk en regio verloopt moeizaam. Het bestuursakkoord uit 2014 blijkt onvoldoende oplossingen te bieden voor de problematiek van schade en versterking. Ook de Dialoogtafel stopt na anderhalf jaar. Bij de deelnemers van de maatschappelijke organisaties en de voorzitters van de Dialoogtafel heerst teleurstelling. Toch lijkt de mislukking haast onvermijdelijk. Het commitment van de bestuurders aan deze vorm van participatie blijkt onvoldoende; bestuurders van Rijk en regio bespreken relevante onderwerpen regelmatig niet aan de Dialoogtafel.

Aanvullend bestuursakkoord
Bij bestuurders in de regio zijn er zorgen over (het gebrek aan) voortgang bij de afspraken uit het bestuursakkoord van januari 2014. Er ontstaat een lokale roep om meer publieke regie op het schade- en versterkingsdossier. Dit leidt uiteindelijk tot een aanvulling op het bestuursakkoord in februari 2015, waarbij ingezet wordt op meer publieke regie door een Nationaal Coördinator Groningen. De Nationaal Coördinator Groningen stelt een bestuurlijke stuurgroep en een maatschappelijke stuurgroep in. Een aantal maatschappelijke belangenorganisaties verenigen zich in het Groninger Gasberaad en nemen onder die noemer deel aan de maatschappelijke stuurgroep. De Groninger Bodem Beweging neemt als zelfstandige organisatie deel.

Onvrede door schade leidt tot gezondheidsklachten
Door de opeenstapeling van schades en groeiende onvrede over de wijze van afhandeling daarvan, raakt het geduld van de Groningers op. Om aandacht voor de problemen te vragen, lopen op 7 februari 2017 in de stad Groningen zo’n 5.000 mensen mee in een fakkeltocht onder de leuze: *Gas Terug*. Gronings Perspectief start met onderzoek naar de gezondheid van de inwoners van het gaswinningsgebied. De belangrijkste bevinding uit het onderzoek is dat de helft van de mensen die meer dan één keer schade aan hun woning hebben, zich niet meer veilig voelen. Geschat wordt dat van die mensen 10% stressgerelateerde klachten heeft.



Irene Venditti, Woltersum



Suleika Tiggelaar, Delfzijl

Colofon

Tekst
Tweede Kamer, parlementaire enquêtecommissie
aardgaswinning Groningen

Concept & Vormgeving
VormVijf

Drukwerk
Xerox en Repro Tweede Kamer

Fotografie
Jaspar Moulijn

Het rapport is ook online te raadplegen via
https://rapportaardgaswinning.tweedekamer.nl

Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Groningers boven gas

Rapport parlementaire enquêtecommissie
aardgaswinning Groningen

Het rapport is ook online te raadplegen via
https://rapportaardgaswinning.tweedekamer.nl

24 februari 2023